Niveau(x) d'enseignement: 4 Numéro EDUQ : 8270168
Centre d'intérêt: 27

Côté, Yves-Aubert, 1926-.

Etude sur la méthode de calcul du coût moyen pour fins de financement des institutions privées d'enseignement secondaire au Québec / Yves-Aubert Côté. -- Québec : Conseil supérieur de l'éducation, 1975.
xiv, 189 p. ; 25 cm.

En tête de titre: Coût moyen. Code: 50-2009. Notes bibliographiques au bas des p.

Cote Dewey: 379.322'09714/C843c Cote LC: LB/2891/.03

Descripteur(s): *Enseignement privé *Ecole privée *Finances scolaires *Subvention gouvernementale *Normes budgétaires *Coût par étudiant *Secondaire (Niveau)

Identificateur(s) de sujet: *Coût moyen

Rapport du Comité d'étude des méthodes de calcul du coût moyen devant servir au financement des établissements privés d'enseignement secondaire, qui analyse les méthodes de calcul employées par le ministère de l'Education de 1969-1970 à 1974-1975. La première partie porte sur les fondements et le mode de fonctionnement du système de financement des établissements d'enseignement privé. La deuxième partie constitue un examen critique de la situation dans laquelle ce système place les établissements privés.

Le Comité formule dix recommandations relatives notamment: 1. à l'établissement du montant par élève à être versé par le Ministère là où le financement se fait sur cette base; 2. au perfectionnement du personnel enseignant; 3. aux dépenses fixes reliées aux structures administratives et pédagogiques de chaque institution exprimées dans les règles budgétaires.

Type de document: r
Auteur de l'analyse: jr

E D U D 8270168

Gouvernement du Québec
Conseil supérieur de l'éducation

Yves-Aubert Coté

coût moyen

novembre 1975

E D U Q 8270168

coût moyen

Yves-Aubert Côté

coût moyen

Étude sur la méthode de calcul
du coût moyen pour fins de financement
des institutions privées
d'enseignement secondaire au Québec

Conseil supérieur de l'Éducation
novembre 1975

Dépôt légal: 2e trimestre 1976
Bibliothèque nationale du Québec

PRESENTATION

Le Conseil supérieur de l'Education inaugure ici une collection dans laquelle il projette de rassembler des "Etudes et Recherches" menées en vertu de son mandat et d'un pouvoir qui l'accompagne: transmettre au ministre, qui le communique à la Législature, un rapport annuel sur l'état et les besoins de l'éducation" et "faire effectuer les études et recherches qu'il juge utiles ou nécessaires à la poursuite de ses fins" (S.R. 1964, c. 234, art. 9 et 10).

Déjà, le Conseil a publié des travaux du Comité catholique dans _Voies et Impasses_ chez l'Editeur officiel du Québec et chez les Editions Fides; le Comité publiera prochainement un autre document, _L'éducation sexuelle dans les milieux scolaires catholiques du Québec_. Et récemment, grâce au Service général des communications du ministère de l'Education, il a ouvert une collection qui comprendra outre son rapport sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial, _Le collège_, _La synthèse de la consultation_, et quelque huit autres études préparatoires à ce rapport. C'est donc un troisième groupe de travaux dont le Conseil entreprend maintenant la publication avec une étude sur le financement des institutions privées d'enseignement secondaire au Québec.

A la suite de la promulgation de la Loi de l'enseignement privé (S.Q. 1968, c. 67), le Conseil supérieur de l'Education formait en août 1969 un comité d'étude sur la situation des institutions privées. Le Conseil recevait plus tard, de son comité, deux recommandations en particulier: l'une devait conduire à un avis du Conseil sur l'accréditation présenté au ministre de l'Education en mars 1971 (voir Rapport annuel 1970-1971, pp. 138-140); l'autre faisait confier à monsieur Yves-Aubert Côté, assisté de messieurs Omer Croteau et Jean-Guy Rousseau, tous trois professeurs à l'Ecole des Hautes Etudes commerciales de Montréal, l'examen de la méthode de calcul du coût moyen de l'enseignement pour fins de financement des institutions privées d'enseignement secondaire au Québec.

C'est le résultat de l'étude demandée qu'il a plu au Conseil supérieur de l'Education de présenter au ministre de l'Education. Il le rend ici accessible aux chercheurs et aux milieux particulièrement intéressés. Pour le moment, le Conseil estime n'avoir pas à se prononcer sur les recommandations du rapport qui demeurent celles des auteurs; il se réserve d'en faire état ultérieurement, s'il y a lieu, dans le cadre plus général de l'étude qu'il a de nouveau entreprise sur l'enseignement privé.

Le président du Conseil,

JEAN-M. BEAUCHEMIN

Montréal, le 10 décembre 1975.

Monsieur Jean-Marie Beauchemin,
Président du Conseil supérieur de l'Education,
50 est, rue Saint-Joseph,
Québec G1K 3A5

Monsieur le Président,

Le Comité d'étude des méthodes de calcul du coût moyen devant servir au financement des institutions privées d'enseignement secondaire a l'honneur de présenter son rapport final au Conseil supérieur de l'Education.

Les membres de ce Comité ont procédé à l'examen de la question qui leur était soumise dans le cadre de la Loi de l'enseignement privé, des pratiques du Ministère de l'Education et de la situation des institutions privées.

Ce rapport analyse les méthodes de calcul du coût moyen employées par le Ministère de l'Education de 1969/1970 à 1974/1975. Il contient également un certain nombre de recommandations découlant de cette analyse.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le directeur du projet,

Yves-Aubert Côté

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS

INTRODUCTION 1

PREMIERE PARTIE - FONDEMENTS ET MODE DE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME DE FINANCEMENT DES INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT PRIVEES 3

Chapitre I - Loi de l'enseignement privé 4

1. Objectifs généraux de la loi 4

2. Principe de financement des institutions privées 9

Chapitre II - Application du principe de financement des institutions privées quant au calcul du coût moyen 14

1. Système de financement d'une régionale dans le secteur public. 14

2. Evolution des règles budgétaires relatives à l'établissement des dépenses autorisées admissibles aux subventions d'une régionale publique 25

3. Evolution de la méthode de calcul du coût moyen au niveau secondaire publique aux fins de la Loi de l'enseignement privé 37

4. Evolution de la question du service de la dette 74

Conclusion 81

DEUXIEME PARTIE - APPRECIATION DE LA METHODE DE CALCUL DU COÛT MOYEN 84

Chapitre I - Eléments constitutifs du coût moyen 86

1. Coûts à l'unité résultant de la conversion d'un montant de base prévu dans les règles budgétaires du secteur public 90

2. Coûts à l'unité indiqués d'une manière précise dans les règles 102

3. Coûts à l'unité établis d'après les budgets de l'année précédente du secteur public 109

4. Coûts à l'unité établis d'après les budgets de l'année précédente du secteur public et tenant compte des politiques salariales et administratives du Ministère 11.

5. Valeur locative 122

Chapitre II - Cadre juridique 127

1. Coût moyen, coût rétrospectif et coûts de la première catégorie 129

2. Coût rétrospectif et coûts de la deuxième et de la quatrième catégorie 137

3. Coût rétrospectif et coûts de la troisième catégorie 138

4. Portée des recommandations sur la répartition du financement 140

Chapitre III - Situation des institutions privées 145

Synthèse des recommandations 148

Annexe A - Extrait du Mémoire du Conseil général de l'AIES à l'intention de l'Honorable Jean-Guy Cardinal, Vice-président du Conseil exécutif et Ministre de l'Education, 27 février 1970.

Annexe B - Description de l'hypothèse de travail retenue pour fins d'établissement de la valeur locative.

A V A N T - P R O P O S

L'idée de confier à un groupe de travail l'examen de la méthode de calcul du coût moyen devant servir au financement des institutions d'enseignement privées remonte à 1970. C'est, en effet, au printemps de cette année-là qu'un comité du Conseil supérieur de l'Education entre en contact, à cette fin, avec nous. Après une première rencontre, notre équipe se met rapidement à la tâche, voit à plusieurs reprises un représentant du Ministère de l'Education, entreprend l'analyse d'un certain nombre de données, recueille de l'information et présente un plan de l'étude projetée au Conseil supérieur.

Subséquemment, des difficultés sérieuses apparaissent et entraînent, d'abord, des ralentissements dans le travail envisagé et, ensuite, son interruption pendant une période relativement longue. Cette situation, qui ne dépend pas de nous et que nous sommes contraints de subir, ne facilite pas notre mission. En outre, elle a plus tard pour conséquence de conduire, avec une logique à laquelle nous ne pouvons nous soustraire, à un élargissement du projet initial. Celui-ci ne portait, en effet, que sur une année, 1969/1970 étant à la fois l'année scolaire de départ et la seule alors disponible. La reprise en main du dossier, après l'obtention par le Conseil supérieur des autorisations gouvernementales nécessaires, s'effectue en 1973 alors que les circonstances ne sont plus les mêmes. Au moment où il reçoit enfin son mandat, notre groupe de travail dispose de données qui ne se limitent plus à l'année de départ. Le système de financement des institutions publiques, sur lequel se fonde le financement des institutions privées, se modifie aussi par des changements fréquents. Le Ministère de l'Education apporte, d'une année à l'autre, des retouches aux méthodes de calcul du coût moyen. Les institutions privées, de leur côté, cherchent à se doter d'outils de travail propres à leur permettre de mieux saisir la réalité financière

de leur groupe. En définitive, à un mandat dont les limites étaient précisées par les données disponibles d'une seule année, il faut apporter un élargissement de taille qui tienne compte d'une conjoncture englobant une expérience de six ans caractérisée par le changement. En outre, nous avons dû procéder à une analyse longue et minutieuse d'un grand nombre de données, parfois éparses et, en quelques circonstances, obtenues en vrac. Plusieurs de ces données se sont révélées tantôt inutilisables, parce que colligées pour des fins autres que la question étudiée, tantôt fragmentaires, d'où nécessité d'obtenir des compléments d'information, tantôt complètes, mais difficilement comparables dans leur ensemble à cause de leur manque d'homogénéité. En raison de ce qui précède, on comprend facilement que la préparation du rapport ait pris plus de temps que nous ne l'aurions souhaité.

Nous n'avons, à aucun moment, conçu notre rôle comme en étant un de révision, c'est-à-dire fondé sur la préoccupation de découvrir des erreurs et d'identifier des responsables d'une telle situation. L'esprit du présent rapport correspond, au contraire, à un souci de recherche orientée vers l'examen critique du mécanisme de financement. A cette fin, nous avons examiné les dispositions pertinentes de la loi en cause et les règlements s'y rapportant, les directives et rapports mis à notre disposition par le Ministère de l'Education, les normes et procédés employés par celui-ci dans le calcul du coût moyen, des chiffres et documents provenant du secteur privé. Nous nous sommes également arrêtés à l'examen du système de financement des institutions publiques, car il s'agit là d'une indispensable démarche pour saisir l'ensemble du problème soumis. Les sondages limités que nous avons effectués nous autorisent à penser que les données du secteur public employées par le Ministère dans le calcul du coût moyen sont exacts. Nous ne saurions, toutefois, assumer la responsabilité de l'exactitude de tous les chiffres utilisés dans ce rapport car nous n'avons pas procédé à une vérification détaillée.

Dans l'exécution de notre mandat, nous avons pu compter sur l'appui de plusieurs collaborateurs. Nous tenons à remercier particulièrement les personnes suivantes qui, à des titres différents et sous des formes variées, nous ont apporté leur collaboration: messieurs Jean-Claude Amyot et Antonin Moreau du Ministère de l'Education, Jean-Eudes Dumas de l'AIES, Emile Auger du Collège Bourget, Gilles Bastien du Collège Notre-Dame, Georges Legault du Collège Jean-de-Brébeuf, Marcel Langevin et Jean-Jacques Fortin de l'Ecole des Hautes Etudes commerciales.

Les membres de l'équipe de recherche,

Yves-Aubert Côté,
directeur du projet.

Omer Crôteau

Jean-Guy Rousseau

Montréal, novembre 1975.

INTRODUCTION

I N T R O D U C T I O N

Pour qui aborde la question du financement des institutions privées, il se dégage, presque spontanément, une impression de complexité. Cette impression risque de s'accroître rapidement au fur et à mesure que s'alignent les chiffres, nombreux, de provenance, de qualité et de nature diverses.

Pareil état de choses tient à la fois au système lui-même comme aux différents facteurs de changement que nous venons de mentionner dans l'avant-propos. Cela nous a paru suffisant pour justifier une analyse du système. C'est pourquoi, dans la première partie de la présente étude, nous entreprenons méthodiquement le démontage de cet appareil qu'est le système de financement des institutions privées. Le bien-fondé de nos recommandations ne peut se révéler pleinement que si l'on a une vue aussi nette que possible des fondements et du mode de fonctionnement du système.

Nous réservons à la deuxième partie de notre rapport l'examen de la situation dans laquelle le système décrit dans la première partie place les institutions privées. C'est ici que s'exerce la fonction critique de notre mandat, à travers laquelle nous cherchons à identifier les pistes sur lesquelles vont s'appuyer nos recommandations.

P R E M I E R E   P A R T I E

FONDEMENTS ET MODE DE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME DE FINANCEMENT DES INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT PRIVEES

CHAPITRE PREMIER

LOI DE L'ENSEIGNEMENT PRIVE

1. Objectifs généraux de la loi.

Il est bon, au départ, de rappeler les objectifs poursuivis par le législateur québécois en promulguant la Loi de l'enseignement privé sanctionnée le 18 décembre 1968.

L'exposé à l'Assemblée législative par le Ministre d'Etat à l'Education d'alors, monsieur Jean-Marie Morin, au moment de la présentation du projet de loi no 56 met en lumière trois objectifs (1):

1o reconnaître, une fois de plus au Québec, le principe de la liberté de l'enseignement et en assurer concrètement l'exercice.

Qu'est-ce à dire sinon admettre, comme le fait d'ailleurs le Ministre, que *"des écoles privées peuvent exister, se développer et être accessibles à une proportion convenable de la population. D'autre part, le bien commun exige que les subventions du gouvernement, subventions nécessaires aux fins mentionnées, soient proportionnées à la fois à la valeur intrinsèque des institutions et à la contribution qu'elles apportent au développement de l'enseignement au Québec, donc, au bien commun. C'est pourquoi cette loi de l'enseignement privé prévoit diverses catégories d'institutions privées"*(2). Ainsi, il y aura:

---

(1) Journal des débats de l'Assemblée législative du Québec, Troisième session - 28e Législature, le mardi 17 décembre 1968, vol. 7 - no 106, pp. 5015-5016.

(2) Ibid.

a) des institutions déclarées d'intérêt public: ce sont celles dont les données ont servi aux auteurs du présent rapport dans la deuxième partie de celui-ci,

b) les institutions reconnues pour fins de subvention,

c) les institutions détentrices d'un permis et qui n'appartiennent pas à l'une ou l'autre des deux premières catégories.

2o assurer aux élèves et aux parents la protection qui soit la meilleure possible du triple point de vue matériel, financier et pédagogique.

Par le moyen d'un permis obligatoire on veut dorénavant faire disparaître aussi bien que prévenir les situations où, tantôt l'on expose la santé des enfants, tantôt l'on exploite financièrement le public par des procédés frauduleux ou par un enseignement ne répondant pas aux besoins des élèves.

3o faciliter l'intégration des institutions privées au système unifié et coordonné que le Québec est à édifier.

La poursuite de cet objectif aura pour effet de limiter la liberté des institutions "dans le domaine des structures pédagogiques de l'organisation scolaire, des programmes, des méthodes, des examens et des diplômes" (3).

Et le ministre d'Etat terminait son exposé comme suit:

"Tels sont donc les principaux objectifs que cette loi de l'enseignement privé veut atteindre au moyen de dispositions qui sont à la fois le fruit de l'expérience, d'une mûre réflexion et d'une participation active de tous les intéressés" (4).

---

(3) Cf. Op. cit., p. 5016
(4) Ibid.

L'intention du législateur québécois était de poursuivre les objectifs indiqués plus haut dans un esprit de justice, comme devait le montrer, un an plus tard, un échange entre le Ministre de l'Education (M. Cardinal) et le chef de l'Opposition (M. Lesage) sur un aspect du calcul du coût moyen, le service de la dette.

> *"M. CARDINAL:....Je considère que les questions du chef de l'Opposition ont été plutôt des suggestions et des demandes de précisions faites à la fois dans le but de faire expliquer l'application de la loi et à la fois de rendre équitables les comparaisons entre le secteur public et le secteur privé, sans que ni l'un ni l'autre ne puisse se plaindre d'une mauvaise interprétation de ce projet de loi 56.*
>
> *M. LESAGE:....L'on peut faire bien des hypothèses pour essayer d'être le plus équitable possible, parce que dans le fond, c'est ça que nous devons rechercher. L'interprétation du texte de la loi, comme l'a si bien dit le ministre, est tellement difficile qu'il faut nous en tenir à tenter de savoir quelle était l'intention du législateur. Or, nous devons présumer, M. le Président, que le législateur voulait être équitable. Je pense que ça, tout le monde va l'admettre "* (5).

Et plus loin:

> *"M. CARDINAL:....En terminant, je peux assurer cette Chambre que, malgré les critiques d'un certain nombre de personnes sur l'établissement d'un réseau d'institutions privées à côté d'un réseau d'institutions publiques, c'est l'opinion du gouvernement que ces deux réseaux doivent exister. Qu'ils soient concurrentiels ou complémentaires, ce sont des mots, parce que c'est la réalité de ce qui se produit et de ce qui va se produire qui va indiquer ce qu'ils seront à partir de politiques, évidemment, qui viennent du ministère, qui viennent du gouvernement et qui sont reportées à cette Assemblée nationale. Ce qui est recherché dans ce domaine, je vous l'assure, c'est le bien de cette population étudiante qui doit, nécessairement, selon le programme de l'Union Nationale, avoir le choix des institutions et des établissements où elle veut bien recevoir son éducation"* (6).

---

(5) Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec, quatrième session - 28e Législature, le jeudi 18 décembre 1969, vol. 8 - no 107, p. 5173.

(6) Cf. Op. cit., p. 5175.

La politique du nouveau gouvernement libéral élu en 1970 ira dans le même sens comme le montrent les propos suivants tenus à l'Assemblée nationale entre l'ancien (M. Cardinal) et le nouveau (M. Saint-Pierre) ministre de l'Education:

> "M. CARDINAL:....*Il y a une question budgétaire qui est importante là parce que, si nous parlons du niveau de la maternelle jusqu'au niveau collégial, il y a toute une série d'institutions privées qui vivent certainement mieux depuis que le projet de loi 56 a été adopté, mais qui se plaignent encore. Il y a, d'autre part, le secteur des institutions publiques, tout particulièrement les commissions scolaires aux niveaux maternel, élémentaire et secondaire, et les collèges d'enseignement général et professionnel au niveau collégial.*
>
> *Le gouvernement actuel entend-il respecter l'existence de ces deux secteurs et comment conçoit-il, l'un par rapport à l'autre, ces deux secteurs? Et, dernière question, entend-il développer parallèlement ces deux secteurs? Plus précisément, combien créera-t-il de CEGEP cette année? Reconnaîtra-t-il les institutions aux niveaux élémentaire et maternel cette année? Ce sont autant de questions que l'on peut bloquer ensemble pour donner une idée de la politique du ministre actuel de l'Education, dans ce domaine que j'appellerai la vie, en relation les unes avec les autres, des institutions privées et des institutions publiques.*
>
> *M. SAINT-PIERRE:....Dans notre politique, nous reconnaissons les deux secteurs. Je pense que le projet de loi 56 a apporté à l'enseignement privé une aide financière salutaire.*
>
> . . . . . .
>
> *Alors, la politique générale est, d'une part, de ne pas souffrir de masochisme ou de tenter de détruire, simplement pour le plaisir de la chose, l'enseignement privé. Nous avons fourni des moyens financiers qui, dans plusieurs des cas, demandent une assistance spéciale des parents. C'est l'intention du gouvernement actuel de limiter cette aide à l'enseignement secondaire et collégial.*
>
> . . . . . .
>
> *Il s'agit aussi d'un autre volet de notre politique qui est de reconnaître que nous devons, dans le secteur public, fournir des efforts prioritaires pour augmenter la qualité de l'enseignement, tant aux niveaux élémentaire, secondaire que collégial.*

Je pense que nous poursuivons dans un sens la politique amorcée depuis le projet de loi 56 en suivant de près les développements qui peuvent surgir en particulier dans l'enseignement privé au niveau secondaire" (7).

Le successeur de monsieur Saint-Pierre exprimera l'opinion, en 1972, qu'il lui paraît essentiel de maintenir un secteur privé. Répondant à des questions touchant à la valeur locative et à son intégration dans le mode de financement des institutions privées, il dira:

"M. CLOUTIER (Ahuntsic):....Je pense que cette décision touchant à la valeur locative s'imposait parce qu'il ne servait à rien de maintenir un système, un réseau privé - pour ma part, je crois en la nécessité de le maintenir - si, en même temps, on ne lui fournissait pas les moyens de survivre.

. . . . . .

Il me paraît essentiel de maintenir un secteur privé pour tout un ensemble de raisons. Je n'ai pas l'intention d'engager un débat là-dessus" (8).

La vue d'ensemble que nous proposent les différents témoignages et observations qui précèdent, quant aux objectifs de la loi, en est une de continuité. Celle-ci se manifeste dans la volonté fréquemment exprimée par les représentants de l'Etat de maintenir un secteur d'enseignement privé, aussi bien que de lui fournir d'une manière équitable les ressources nécessaires à son existence. Il convient maintenant d'examiner comment le législateur a choisi d'y arriver au plan financier.

---

(7) Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec, première session - 29e législature, le jeudi 25 juin 1970, vol.10 - no 9, pp. 454-455.

(8) Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec, troisième session, 29e législature, le 30 mai 1972 - no 34, p. B-2307.

2. Principe de financement des institutions.

Ce bref retour en arrière permet d'associer le présent rapport au premier des trois objectifs que nous venons de rappeler. C'est dans ce cadre que viennent, en effet, prendre place les articles 14 et 17 de la loi que l'on doit considérer comme la clé du système de financement des institutions privées. Ces articles méritent, vu leur importance, d'être reproduits intégralement.

a) Pour les institutions déclarées d'intérêt public:

"14. *Une institution déclarée d'intérêt public reçoit, pour chaque année scolaire et pour chaque élève qui y est inscrit à temps plein le 30 septembre de cette année scolaire, une subvention égale à 80 pour cent du coût moyen par élève, tel que calculé pour l'année scolaire précédente pour les établissements publics de même catégorie selon les normes en vigueur pour l'approbation des budgets de ces établissements.*

Telle institution, pour être admissible à cette subvention, ne doit pas exiger de ses élèves des frais de scolarité et autres frais afférents supérieurs à la différence à combler pour atteindre le coût moyen mentionné au premier alinéa plus dix pour cent de ce coût moyen" (9).

b) Pour les institutions reconnues pour fins de subvention:

"17. *Une institution ainsi reconnue reçoit, pour chaque année scolaire et pour chaque élève qui y est inscrit à temps plein le 30 septembre de cette année scolaire, une subvention égale à 60 pour cent du coût moyen par élève, tel que calculé pour l'année scolaire précédente pour les établissements publics de même catégorie, selon les normes en vigueur pour l'approbation des budgets de ces établissements.*

Telle institution, pour être admissible à cette subvention, ne doit pas exiger de ses élèves des frais de scolarité et autres frais afférents supérieurs à la différence à combler pour atteindre le coût moyen mentionné au premier alinéa plus dix pour cent de ce coût moyen"(10).

---

(9), (10) Loi de l'enseignement privé, chapitre 67, S.R.

Par ces articles, le législateur affirme sa volonté que l'Etat ainsi que les parents des étudiants qui fréquentent les institutions privées en cause assument ensemble le financement de celles-ci. A cette fin, il introduit, dans les articles, la notion centrale de COÛT MOYEN en fonction de laquelle il fixe ensuite la contribution de chacune des parties en présence.

De quel coût moyen s'agit-il? Les deux articles précités répondent à cette question de la même manière en précisant que c'est le coût moyen:

- par élève,
- calculé pour l'année scolaire précédente,
- pour les établissements publics de même catégorie,
- selon les normes en vigueur pour l'approbation des budgets de ces établissements.

Un tel coût, on le voit, a pour caractéristiques d'être:

1) un coût à l'unité, puisque c'est un coût moyen,

2) prévisionnel, parce que fondé sur les normes en vigueur pour l'approbation des budgets,

3) déterminé d'une manière rétrospective, parce que calculé pour l'année scolaire précédente pour les établissements publics de même catégorie.

Ainsi, pour chaque élève inscrit à temps plein dans une institution privée le 30 septembre de l'année scolaire en cours, la contribution de l'Etat sera d'un montant correspondant à 80% (institution déclarée d'intérêt public) ou à 60% (institution reconnue pour fins de subvention) du coût moyen trouvé dans le secteur public

selon les indications des articles 14 et 17. L'apport des parents sous la forme de *"frais de scolarité et autres frais afférents"* (11) ne doit pas dépasser 30% ou 50%, selon le cas, du coût moyen tel qu'établi pour le secteur public, soit la somme:

	Institution privée déclarée d'intérêt public	Institution privée reconnue pour fins de subvention
a) de la différence entre le coût moyen et la contribution de l'Etat qui s'établit à	20%	40%
b) et d'un tantième du coût moyen limité à	10%	10%
Maximum exigible des parents	30%	50%

Si l'institution privée dépasse la marge de 30% ou de 50% elle encourt une sanction: celle de n'être plus acceptée comme institution admissible à la subvention de l'Etat.

On peut se demander pourquoi le législateur a, d'abord, décrété une contribution des parents et, ensuite, imposé une limite à ces contributions. Le Conseil général de l'AIES a cherché une réponse à ces questions dans un mémoire adressé le 27 février 1970 à monsieur Jean-Guy Cardinal, Vice-président du Conseil exécutif et Ministre de l'Education. Nous reproduisons le passage en cause de ce mémoire à l'annexe A du présent rapport.

Mais il nous faut revenir sur la notion de coût moyen afin de retenir les éléments propres à nous indiquer les intentions du législateur sur le sens à donner à cette notion.

---

(11) L'article 1 (f) des Règlements de la Loi définit comme suit les frais afférents: *"frais autres que les frais de scolarité et que le coût des manuels qui s'appliquent à tous les étudiants obligatoirement"*.

Tout d'abord, l'article 21 de la Loi exclut les coûts du transport dans le calcul du coût moyen comme il exclut également certains élèves dans le calcul de la subvention:

> *"21. Dans le calcul des coûts moyens visés aux articles 14 et 17, il n'est pas tenu compte des coûts imputables au transport des élèves.*
>
> *Dans le calcul des subventions visées aux articles 14 et 17, il n'est cependant pas tenu compte des élèves pour lesquels une corporation scolaire assume les frais d'enseignement en vertu de l'article 496 de la Loi de l'instruction publique (Statuts refondus, 1964, chapitre 235) ni des élèves faisant l'objet d'un contrat de service visé à l'article 66 de la présente loi ni des élèves inscrits à des cours de culture personnelle".*

Il y a, ensuite, la question du service de la dette au sujet de laquelle le Ministre d'Etat à l'Education déclarait encore, au moment de la présentation en deuxième lecture du projet de loi no 56:

> *"Je tiens à clarifier ici un point très important. Pour établir ce coût moyen, tant pour les institutions déclarées d'intérêt public que pour les institutions reconnues pour fins de subventions, il sera tenu compte des dépenses affectées au service de la dette et aux immobilisations"(12).*

De son côté, le Ministre de l'Education apportait au chef de l'Opposition une réponse semblable, comme l'indique le passage suivant du Journal des débats:

> *"M. LESAGE:....Avant d'intervenir dans le débat, je voudrais poser une question, soit au ministre d'Etat à l'Education, soit au ministre de l'Education, pour bien clarifier la situation. J'ai eu une conversation privée avec le ministre de l'Education sur le sujet, mais je voudrais bien que cela soit consigné au journal des Débats.*

---

(12) Journal des débats de l'Assemblée législative du Québec, Troisième session - 28e Législature, le mardi 17 décembre 1968, vol. 7 - no 106, p.5016.

Dois-je comprendre que, dans le calcul du coût moyen par élève, dans les écoles publiques, le gouvernement tiendra compte, en vertu des dispositions de la présente loi, de ce qu'on appelle communément le service de la dette, ou si l'on veut, les immobilisations, la dépréciation et l'intérêt sur le capital?

M. CARDINAL:....M. le Président, comme l'honorable Jean-Marie Morin l'a mentionné dans son texte et suivant les dispositions de l'article 21 de cette loi, on constate qu'il n'y a que deux choses qui sont exclues des subventions, que ce soit en vertu de l'article 14, qui s'applique aux institutions que l'on appelle d'intérêt public, ou en vertu de l'article 17, aux institutions qui sont reconnues. Ces exceptions sont le transport et le coût per capita des étudiants, qui sont assumés par une commission scolaire.

Donc, je dis très clairement que ce qu'on appelle communément le service de la dette est compris dans les frais d'opération ou de fonctionnement d'une institution privée. Par conséquent, il est contenu dans le calcul pour établir la subvention de 60% ou de 80%, selon le cas.

M. LESAGE:....Je remercie bien le ministre de l'Education. Je pense que cela nous permettra à nous, de ce côté-ci de la Chambre, d'approuver sans réserve le principe du bill 56" (13).

Ces propos devaient provoquer rapidement des interrogations au moment de mettre la loi en application quelques mois plus tard. Nous aurons l'occasion d'y revenir au chapitre II, qui suit, où nous tenterons de voir comment on a appliqué le principe de financement des institutions privées quant au calcul du coût moyen depuis l'entrée en vigueur de la Loi de l'enseignement privé jusqu'à aujourd'hui.

---

(13) Cf. Op. cit., pp. 5016-5017.

CHAPITRE II

APPLICATION DU PRINCIPE DE FINANCEMENT DES INSTITUTIONS PRIVEES QUANT AU CALCUL DU COÛT MOYEN

Puisque la Loi de l'enseignement privé, aussi bien par l'article 14 que par l'article 17, impose la référence au secteur public dans le calcul du coût moyen, nous décrirons d'abord, dans ce chapitre, le système de financement d'une commission scolaire régionale publique. Nous tenterons, ensuite, de repérer les points majeurs d'évolution des règles budgétaires relatives à l'établissement des dépenses admissibles aux subventions d'une telle régionale. Après quoi, nous montrerons comment le Ministère a effectué, au cours de la période en cause, le calcul du coût moyen dans le secteur public, au niveau secondaire, aux fins de la Loi de l'enseignement privé. Nous terminerons ce chapitre en indiquant l'orientation prise par le Ministère sur la question du service de la dette.

1. SYSTEME DE FINANCEMENT D'UNE REGIONALE, DANS LE SECTEUR PUBLIC

Financées en bonne partie par l'Etat, les maisons d'enseignement n'échappent pas à la méthode de budgétisation propre à l'administration publique. Contrairement à l'entreprise privée, la démarche budgétaire des pouvoirs publics obéit à l'établissement de prévisions fondées d'abord sur les besoins collectifs que l'on entend chercher à satisfaire. On est ainsi conduit à déterminer, en premier lieu, la nature et le montant des dépenses jugées nécessaires, à identifier, en second lieu, les sources de revenus prévus et leur importance, à apporter, en dernier lieu, les correctifs qui s'imposent aux dépenses estimatives en raison des contraintes imposées par la valeur limitée des revenus estimatifs.

En publiant un ensemble de normes, le Ministère de l'Education a fourni aux gestionnaires scolaires des indications relativement précises sur les contraintes financières à l'intérieur desquelles leurs institutions doivent fonctionner. A cette fin, il a énoncé des règles globales et des règles particulières qui s'insèrent forcément dans la politique budgétaire de l'Etat, celle-ci comportant, en définitive, la double obligation de décider des dépenses que l'on effectuera et d'en déterminer le mode de couverture. Les institutions en cause sont ainsi appelées à préparer un budget d'autorisation, entendant par là qu'il doit être approuvé par l'autorité compétente (le Ministère de l'Education, dans les circonstances) pour se voir conférer une valeur aux plans administratif et financier, voire juridique.

Règles globales

Les règles globales portent à la fois sur les dépenses et sur les revenus.

DEPENSES

Le ministère divise les dépenses en deux catégories:

1) les dépenses non autorisées, c'est-à-dire *"celles qui ne sont pas approuvées par le ministère et qui ne doivent pas être encourues par toute commission scolaire, car elles sont illégales" (14)*. L'Etat provincial ne finance pas de telles dépenses et cette politique s'applique aussi bien aux Commissions scolaires locales qu'à celles qui nous intéressent, ici, les Commissions scolaires régionales.

---

(14) Règles budgétaires des commissions scolaires et des institutions associées pour 1969/1970, Gouvernement du Québec, Ministère de l'Education, p. 4.

2) les **dépenses autorisées**, c'est-à-dire *"celles que le ministère approuve spécifiquement et qu'une commission scolaire peut encourir"* (15). A leut tour, elles se divisent en:

a) dépenses autorisées **admissibles aux subventions**, c'est-à-dire celles qui sont *"approuvées conformément aux règles budgétaires annuelles et pour lesquelles une commission scolaire peut recevoir une subvention d'équilibre budgétaire.*

*Lorsque celle-ci est versée, les dépenses autorisées sont dites des **dépenses subventionnées**.*

Toute dépense admissible ne fait pas nécessairement l'objet de subventions, mais toute dépense subventionnée est admissible" (16).

Dans le cas des Commissions scolaires régionales, ces dépenses *"sont financées (déduction faite de tous les autres revenus locaux applicables à des dépenses autorisées) par les subventions statutaires et par la répartition du montant résiduel de ces dépenses aux commissions scolaires membres de la commission scolaire régionale, lequel montant est lui-même admissible aux subventions d'équilibre budgétaire de ces commissions scolaires locales "* (17)

---

(15) Ibid.

(16) Ibid.

(17) Cf. Op. Cit., p. 5

b) **dépenses autorisées <u>inadmissibles aux subventions</u>, c'est-à-dire celles qui** *"sont des dépenses approuvées mais non conformes aux règles budgétaires annuelles (elles excèdent le niveau de dépenses permis par les règles) et pour lesquelles une commission scolaire ne peut recevoir de subvention d'équilibre budgétaire"* **(18). Dans le cas des Commissions scolaires régionales,** *"ces dépenses sont financées par une répartition du montant de ces dépenses aux commissions scolaires locales membres de la commission scolaire régionale, lequel montant est lui-même inadmissible aux subventions d'équilibre budgétaire de ces commissions scolaires locales.*

La répartition de la partie admissible et de la partie inadmissible des dépenses de la commission scolaire régionale est effectuée proportionnellement à l'évaluation foncière uniformisée de chaque commission scolaire locale par rapport à l'ensemble de l'évaluation foncière uniformisée de toutes les commissions scolaires locales membres de la commission scolaire régionale" **(19)**

<u>REVENUS</u>

Quant aux revenus d'une Commission scolaire régionale, ils proviennent de trois sources:

1) **de l'Etat, directement, sous la forme de <u>subventions statutaires</u>, c'est-à-dire celles qui sont** *"prévues par la Loi des subventions aux Commissions scolaires (SR 1969, C. 237)"* **(20)**

---

(18) Cf. <u>Op. cit</u>., p. 4.
(19) <u>Ibid</u>.
(20) <u>Règles budgétaires des commissions scolaires et des commissions régionales pour 1973-1974</u>, Gouvernement du Québec, Ministère de l'Education, p. 6.

2) des commissions scolaires membres, c'est-à-dire d'institutions locales situées sur le territoire de la régionale et qui sont appelées, en vertu d'ententes, à verser des sommes *"pour combler la différence entre, d'une part, les __dépenses autorisées__ et, d'autre part, les revenus provenant des __subventions statutaires__ et les __autres revenus généraux__"* (21). L'Etat apporte donc à la régionale, par cette voie, une contribution indirecte, mais non exclusive comme nous allons l'indiquer à la page suivante où nous ferons ressortir la participation des contribuables aux revenus de la commission scolaire locale.

3) de la clientèle étudiante, qui apporte, par le paiement de services dont elle bénéficie, des revenus généraux que l'on distingue comme suit:

"A - __Autres revenus généraux__:

Frais de scolarité et revenus provenant de toute autre source et non applicables à un service spécifique.

B - __Revenus spécifiques et revenus de service__:

Revenus applicables à un service spécifique et provenant notamment des services de la cafétéria, résidences, locations et les subventions spécifiées à la partie 7 du présent document" (22).

Au terme de cette référence aux règles globales du système de financement, nous pouvons retenir que de 1968/1969 à 1975/1976 les notions qui précèdent ont été conservées par le Ministère. Certes,

---

(21) __Ibid__.

(22) __Ibid__.

l'examen comparé des bulletins émis par celui-ci sur les règles budgétaires reflète quelquefois des variantes dans la forme. On doit se réjouir de ce fait, car les changements se sont traduits par une rigueur accrue de l'expression qui y a ainsi gagné en clarté.

Quant aux Commissions scolaires locales, qui apportent une contribution notable au financement d'une régionale dont elles sont membres, elles tirent également leurs revenus de trois sources:

1) de l'Etat directement sous la forme de:

   a) subventions statutaires, à l'instar des régionales;
   b) subventions d'équilibre budgétaire.

2) des contribuables demeurant sur le territoire, sous la forme:

   a) d'un impôt foncier normalisé, accompagné parfois,
   b) d'un impôt foncier supplémentaire correspondant à une *"taxe spéciale que la commission scolaire doit prélever afin de financer la partie des dépenses autorisées qui est non admissible aux subventions"* (23);

3) de la clientèle étudiante, susceptible d'apporter, comme à la régionale, des revenus généraux.

L'intérêt de rappeler, comme nous venons de le faire, la méthode de financement d'une manière synthétique réside dans le fait que nous pouvons mieux situer les règles particulières auxquelles nous allons nous arrêter maintenant. Ces règles particulières sont largement influencées par l'évolution des normes relatives aux subventions d'équilibre budgétaire dont il a été question précédemment. Or, celles-ci

---

(23) Ibid.

sont partie intégrante d'une politique générale dont on trouve probablement l'expression la plus nette dans le Rapport annuel 1966/67 du Ministère duquel nous tirons ce qui suit:

"La politique de financement des commissions scolaires, que le ministère de l'Education met progressivement en application depuis 1962, s'inspire des objectifs suivants:

- assurer un développement cohérent de l'éducation dans l'ensemble du Québec, selon les exigences d'une répartition équitable des ressources gouvernementales disponibles pour l'éducation;

- réaliser, selon des étapes définies, la réforme à long terme des structures du système scolaire et la rénovation des méthodes pédagogiques;

- assurer une saine administration des commissions scolaires.

Les commissions scolaires tirent leurs revenus presqu'exclusivement de deux sources: l'impôt foncier et les subventions gouvernementales, sous forme de subventions statutaires et, s'il y a lieu, de subventions d'équilibre budgétaire.

Tous les milieux ne jouissent pas du même degré de richesse et, pourtant, où qu'ils résident et à quelque catégorie sociale qu'ils appartiennent, les jeunes ont droit aux avantages que l'ensemble de la collectivité peut offrir sur le plan de l'éducation. C'est dans cette perspective qu'ont été conçues et mises en vigueur, par étapes, les politiques complémentaires de normalisation des dépenses des commissions scolaires.

La normalisation des revenus

La politique de normalisation des revenus vise à rendre équivalent l'effort fiscal exigé du contribuable sous forme d'impôt foncier. Celui-ci comble les besoins dans une proportion variable, selon la richesse relative de chacune des municipalités scolaires. Malgré l'addition de subventions gouvernementales statutaires aux revenus locaux, il reste une marge à combler, dans un grand nombre de cas, pour assurer des services adéquats à la clientèle étudiante des commissions scolaires. C'est pourquoi, depuis 1964, le gouvernement assume le financement des déficits des commis-

sions scolaires qui consentent à s'imposer un effort normal de taxation foncière. Mais les sommes que le gouvernement peut affecter à cette fin ne sont pas illimitées et elles doivent être réparties équitablement entre les commissions scolaires. Aussi le gouvernement limite-t-il sa responsabilité aux déficits approuvés au préalable, selon des règles appliquées uniformément à l'analyse de tous les budgets des commissions scolaires.

Les commissions scolaires ne sont pas strictement tenues de limiter leurs dépenses aux sommes déterminées par les règles d'approbation des budgets; elles doivent toutefois combler par une surtaxe imposée à leurs contribuables toute dépense encourue qui excède le niveau des subventions d'équilibre budgétaire déterminé par l'application des règles.

La normalisation des dépenses

C'est par étapes que se précise la politique de normalisation des dépenses des commissions scolaires. Des critères provisoires de normalisation ont d'abord servi à l'approbation des budgets pour l'année 1964/1965. L'année dernière, pour la première fois, les commissions scolaires ont pu préparer leur budget en connaissant à l'avance les règles précises selon lesquelles seraient attribuées les subventions d'équilibre budgétaire. Les règles adoptées pour l'année 1966/1967 constituent une revision des règles en vigueur pour 1965/1966 et elles apportent, sur certains points, des compléments" (24).

Règles particulières

Les règles particulières se caractérisent par le fait qu'elles

"....visent strictement à déterminer les dépenses admissibles aux subventions d'équilibre budgétaire versées par le gouvernement aux commissions scolaires. Elles ne doivent pas être interprétées comme des normes obligatoires sur le plan de l'organisation scolaire" (25).

---

(24) Rapport du ministère de l'Education 1966/67, Québec 1967, pp.115-116.

(25) L'approbation des budgets 1967/1968 des commissions scolaires, bulletin du Ministère de l'Education, Gouvernement du Québec, p.4.

Ce sont les règles d'approbation des budgets. Elles correspondent à un ensemble de prescriptions définies dont on se sert dans l'analyse des budgets préparés et soumis par les commissions scolaires *"pour établir les montants:*

1) des dépenses autorisées;

2) des subventions d'équilibre budgétaire (le montant des subventions d'équilibre budgétaire est établi définitivement aux états financiers par l'application de ces mêmes règles budgétaires);

3) de l'impôt foncier supplémentaire pour le financement des dépenses autorisées, mais non admissibles aux subventions" (26), dans le cas évidemment exclusif, des commissions scolaires locales.

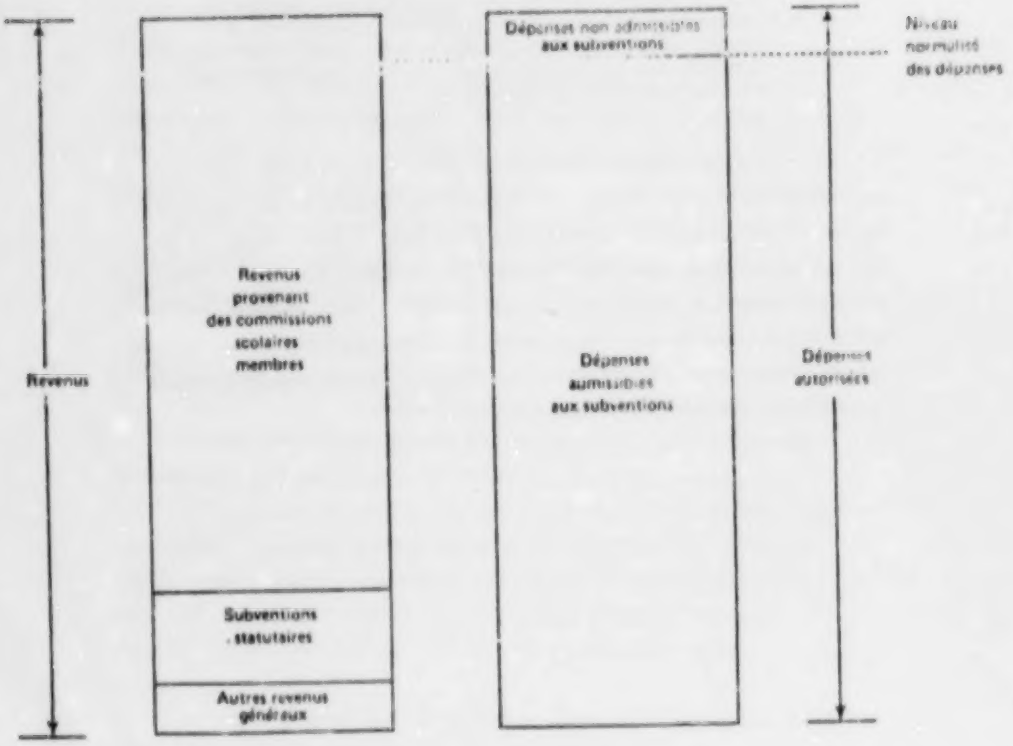
* * * *

Le tableau de la page suivante montre comment se financent les dépenses d'une commission scolaire régionale publique. Il peut sembler paradoxal d'avoir insisté sur la notion de subvention d'équilibre budgétaire, à laquelle sont particulièrement associées les règles particulières, alors que le graphique ne fait nullement mention de cette notion. Bien que le tableau ne le fasse pas ressortir, on doit retenir, par ce qui précède, que l'établissement des dépenses admissibles aux subventions est une opération qui s'effectue en utilisant les règles particulières définies pour fins de subventions d'équilibre budgétaire. Pareille manière de faire découle du fait que les dépenses autorisées admissibles aux subventions,

---

(26) Règles budgétaires des commissions scolaires et des commissions régionales pour 1973-1974, Ministère de l'Education, Gouvernement du Québec, p.10.

2.2 SYSTEME DE FINANCEMENT D'UNE COMMISSION REGIONALE (27)



(27) Cf. Op. cit., p. 5.

dans le cas d'une commission régionale,

> *"....sont financées (déduction faite de tous les autres revenus locaux applicables à des dépenses autorisées) par les subventions statutaires et par la répartition du montant résiduel de ces dépenses aux commissions scolaires membres de la commission régionale, lequel montant est lui-même admissible aux subventions d'équilibre budgétaire de ces commissions scolaires" (28).*

Voilà comment s'explique, dans l'analyse des dépenses des commissions régionales, l'utilisation de règles qui gravitent autour de la notion de subventions d'équilibre budgétaire, même si ces subventions ne sont pas versées directement aux régionales. Elles parviennent à celles-ci, en définitive, d'une manière indirecte, par l'intermédiaire des commissions locales membres, entre lesquelles on effectue la répartition des dépenses d'une manière proportionnelle à l'évaluation foncière uniformisée. (28a)

---

(28) Les règles administratives et budgétaires des commissions scolaires et des commissions régionales pour 1972/1973, Supplément no 11, Gouvernement du Québec, Ministère de l'Education, 1972, p.9. Voir aussi, p.16 du présent rapport.

(28a) Voir supra, p. 18.

2. EVOLUTION DES REGLES BUDGETAIRES RELATIVES A L'ETABLISSEMENT DES DEPENSES AUTORISEES ADMISSIBLES AUX SUBVENTIONS D'UNE REGIONALE PUBLIQUE

L'analyse des modifications apportées d'une année à l'autre aux règles budgétaires par le Ministère apporte des faits non seulement intéressants, mais essentiels pour suivre ultérieurement l'évolution de la méthode de calcul du coût moyen. Nous utiliserons, comme point de départ, 1967/1968, soit l'année précédant celle dont les règles ont servi pour la première fois au calcul du coût moyen. L'année 1967/1968 fournit, en effet, un point d'observation additionnel sur le mouvement de changement qui caractérise ces années, d'où l'intérêt de la retenir.

1967/1968

En 1967/1968, on décèle un souci évident d'exercer un contrôle sur les coûts. Le Ministère précise, en effet, qu'"*à l'intérieur de chacun des postes budgétaires définis par les règles, les commissions scolaires demeurent libres de répartir comme elles l'entendent les sommes disponibles - sauf dans les cas où des règles particulières limitent la marge laissée à l'initiative des commissions scolaires*" (29).

On remarque que la marge de liberté laissée aux commissions scolaires se définit sur la base de la notion de poste budgétaire. Il s'agit là de limitations relativement strictes et sévères qui s'appliquent à tous les niveaux malgré les disparités d'un autre ordre dont fait état la règle suivante:

---

(29) L'approbation des budgets 1967/1968 des commissions scolaires, bulletin du Ministère de l'Education, Gouvernement du Québec, p. 4.

"Sauf pour les traitements du personnel enseignant et du personnel de la direction des écoles, les règles d'approbation sont différentes selon que la commission scolaire est:

a) une commission scolaire régionale qui ne dispense que l'enseignement secondaire;

b) une commission scolaire locale qui ne dispense que l'enseignement élémentaire;

c) une commission scolaire (locale ou régionale) qui dispense l'enseignement élémentaire et secondaire " (30).

<u>**1968/1969**</u>

Mais, dès 1968/1969, on observe une modification propre à tempérer les rigueurs des règles de l'année précédente. On introduit, en effet, une formule de virement limitée entre certains postes budgétaires. Le Ministère s'en explique comme suit:

"....afin de compenser, par une certaine souplesse d'application le maintien des règles en vigueur pour l'année 1967/1968, le ministère de l'Education permet aux commissions scolaires de se prévaloir d'une formule de <u>transférabilité limitée</u> entre certains postes budgétaires. Cette formule est la suivante:

Si le coût par élève prévu et approuvé pour l'année 1968/1969 représente une diminution par rapport à la dépense admissible par élève (ou par rapport à la dépense réelle par élève si celle-ci était moindre en 1967/1968) à l'un ou l'autre des postes de la catégorie suivante:

Administration générale
Personnel administratif, technique et de secrétariat
Loisirs et sports et autres services éducatifs
Transport des élèves
Service de l'équipement scolaire,

---

(30) <u>Ibid</u>.

la somme correspondant à cette diminution peut être appliquée en réduction des dépenses inadmissibles aux subventions d'équilibre budgétaire aux postes de la catégorie ci-dessous et un transfert analogue peut être effectué entre les postes de cette dernière catégorie:

Administration pédagogique (sous réserve de la circulaire du 12 janvier 1968)
Fournitures et matériel didactiques
Orientation et psychologie
Bibliothèques et techniques audio-visuelles.

La dépense ainsi transférée ne devra en aucun cas avoir pour effet de hausser le coût par élève de plus de 20% au-delà de la dépense admissible selon les règles pour le poste concerné" (31).

Cette citation, dont le caractère technique est vif, appelle certaines observations. On remarque:

1o que les virements autorisés touchent aux fonctions administratives et aux fonctions parapédagogiques, excluant ainsi le personnel enseignant;

2o que les dépenses où l'on autorise les virements sont classées en deux groupes et que les virements ne peuvent s'effectuer que dans une seule direction; du premier groupe (Administration générale, Personnel administratif, technique et de secrétariat, etc.) vers le deuxième (Administration pédagogique, Fournitures et matériel didactiques, etc);

3o que l'on autorise les virements à un deuxième palier, entre les dépenses du deuxième groupe (Administration pédagogique, Fournitures et matériel didactiques, etc.);

---

(31) Règles budgétaires 1968/1969 des commissions scolaires et des institutions associées, Gouvernement du Québec, Ministère de l'Education, 1968, p. 7.

4o que l'augmentation ainsi attribuée à un poste, en vertu du paragraphe précédent, ne doit pas dépasser un plafond de 20% par élève de la dépense admissible.

Le Ministère, on le voit, s'engage avec une grande prudence dans une direction où, de toute évidence, il cherche sa voie. La formule d'assouplissement retenue l'indique bien, car elle demeure un mécanisme rigide, précis et, de ce fait, plus facilement contrôlable. Avantageux pour les maisons d'enseignement public au plan de la gestion, pareil assouplissement, toutefois, est sans effet sur la méthode de calcul du coût moyen.

<u>1969/1970</u>

Les règles budgétaires pour l'année 1969/1970 poussent plus loin les mesures propres à diminuer la rigidité du système de contrôle des dépenses. On procède au regroupement de celles-ci en trois catégories:

<u>Dépenses du premier groupe</u>:

Administration générale

Administration pédagogique

Personnel administratif, personnel technique et personnel de secrétariat

Fournitures et matériel didactique

Services éducatifs:

orientation scolaire et professionnelle, psychologie
bibliothèques et techniques audio-visuelles
examens
service social et service de santé et cliniques
culte et pastorale
loisirs et sports.

<u>Dépenses du deuxième groupe</u>:

Enseignement - éducation permanente et cours spéciaux

Recherche et expérimentation

Services auxiliaires et services communautaires:

transport scolaire
résidence des étudiants
cafétérias

Service de l'équipement scolaire

Service de la dette

Dépenses d'immobilisations à même les revenus

Dépenses de transfert

<u>Dépenses du troisième groupe</u>:

Enseignement (cours réguliers et cours à l'enfance inadaptée)

Personnel de la direction des écoles

Personnel enseignant

On constate:

1o que la *"transférabilité"* (pouvoir d'effectuer des virements entre différents postes) est complète entre les postes budgétaires du premier groupe, alors qu'elle est interdite entre ceux du deuxième groupe aussi bien qu'entre ceux du troisième groupe;

2o que, pour les dépenses du premier groupe, le calcul des montants admissibles aux subventions comporte une opération additionnelle; l'établissement d'une augmentation de 8% à *"la somme des montants obtenus par l'application des règles particulières à chacun de ces postes "* (32);

---

(32) <u>Règles budgétaires des commissions scolaires et des institutions associées pour 1969/1970</u>, Gouvernement du Québec, Ministère de l'Education, p. 12.

3o que les postes budgétaires suivants changent de catégorie, par comparaison avec le classement de l'année précédente:

Transport scolaire
Service de l'équipement scolaire.

En 1969/1970, ils font partie des dépenses du deuxième groupe où les virements ne sont plus permis, alors qu'un an plus tôt les sommes excédentaires, à ces deux postes, pouvaient donner lieu à un virement vers l'un ou l'autre des postes suivants:

Administration pédagogique
Fournitures et matériel didactiques
Orientation et psychologie
Bibliothèques et techniques audio-visuelles.

<u>1970/1971</u>

L'année 1970/1971 conserve le même type de structuration des dépenses que celui de l'année précédente. Seul le calcul du montant total admissible des dépenses du premier groupe sera différent. On n'ajoutera pas une augmentation (qui était de 8% en 1969/1970) à la somme des montants obtenus par l'application des règles particulières à chacun des postes parce qu'on a majoré les montants en question. On voit paraître un nouveau poste: <u>Administration des services aux étudiants</u> parmi les dépenses du premier groupe.

<u>1971/1972</u> et <u>1972/1973</u>

On retrouve, en 1971/1972 et 1972/1973, le même modèle que celui de l'année 1970/1971. Toutefois, en 1972/1973, on introduit une procédure quant à l'approbation et au financement des dépenses du troisième groupe. On indique:

La deuxième (2e) enveloppe "SERVICE AUX ETUDIANTS" groupe les activités qui visent à faciliter à l'élève le développement de toutes ses possibilités individuelles par un engagement personnel ou collectif. Cette enveloppe comprend notamment les activités qui ont trait à l'orientation scolaire, à la psychologie, au culte et à la pastorale, au service social, aux loisirs et sports, à la santé et cliniques.

La troisième (3e) enveloppe "SERVICES GENERAUX" groupe les activités au niveau central de la commission telles que la planification, l'organisation, la direction, la coordination et le contrôle de l'ensemble des ressources humaines, matérielles et financières et également les activités centrales reliées à l'évaluation de l'apprentissage" (34).

Ainsi, pour chacun des trois champs d'activités reconnus, on trouve une enveloppe. Les postes budgétaires contenus dans chacune de ces enveloppes ne correspondent pas entièrement au classement des dépenses par groupes qui a prévalu au cours des années antérieures. En outre, on observe:

1o que la notion de poste budgétaire continue d'être retenue, mais qu'elle est maintenant englobée par la notion de champs d'activités qui devient maintenant la notion-pivot du système en ce qui touche aux dépenses;

2o que les virements sont permis d'une manière beaucoup plus généreuse qu'auparavant. En effet,

> *"Il y a transférabilité entre les trois (3) enveloppes, sous réserve des dépenses découlant de l'application du Décret tenant lieu de convention collective entre les instituteurs et les commissions scolaires et les commissions régionales (Arrêté en Conseil numéro 3811-72 du 15 décembre 1972) et celles qui découlent de l'application de la Politique administrative et salariale du personnel de direction des écoles (Documents 1, 10 et 11)" (35)*

---

(34) Règles budgétaires des commissions scolaires et des commissions régionales pour 1973-1974, Supplément no 22, Gouvernement du Québec, Ministère de l'Education, p. 12.

(35) Ibid.

La subvention relative à chacune des enveloppes est essentiellement établie comme suit pour les régionales:

Enseignement (Enveloppe no 1)

En fonction essentiellement du Décret tenant lieu de convention collective et de la politique administrative et salariale.

Service aux étudiants (Enveloppe no 2)

A) Un montant de base de $25,000 applicable à chaque régionale qui a 1,000 élèves et plus.

B) Une somme de $40.00 par élève inscrit au 30 septembre 1973.

Services généraux (Enveloppe no 3)

A) Un montant de base de $60,000 applicable à chaque régionale qui a 1,000 élèves et plus au 30 septembre 1973.

B) Un montant de $6.00 par élève applicable à chaque commission dont le nombre d'élèves inscrits au 30 septembre 1973 est de 10,000 et plus.

C) Une somme de $169.00 par élève inscrit au 30 septembre 1973.

D) Une somme de $100.00 multipliée par l'indice de compensation attribué à la régionale en cause pour frais de voyage et de communication, dans le but d'apporter un correctif aux règles budgétaires afin de tenir compte des variations dans le coût de ces frais d'une commission à l'autre.

En plus de ces trois enveloppes viennent s'ajouter deux catégories de dépenses admissibles aux subventions appelées Autres dépenses subventionnées. Chacun des postes qui y figurent comporte des modalités particulières, quant au calcul de la subvention, qu'il serait trop long d'énumérer, pour l'instant. Nous y reviendrons plus loin lorsque nous analyserons le calcul du coût moyen de l'année 1974/1975 des institutions privées.

<u>1974/1975</u>

L'année 1974/1975 marque une nouvelle étape. Le Ministère réduit, en effet, le <u>budget de fonctionnement</u> (appelé <u>budget d'opérations</u> dans le bulletin des règles budgétaires) à une seule enveloppe, au lieu de trois comme c'était le cas l'année précédente.

Cette enveloppe unique englobe tous les postes des trois enveloppes de 1973/1974 sauf les dépenses d'intérêts à court terme dont une partie est intégrée à l'enveloppe, le résidu figurant parmi les <u>Autres dépenses subventionnées</u>. Quant au reste, on retrouve les mêmes caractéristiques que celles observées un an plus tôt.

Le financement est fondé sur les mêmes montants de base que ceux de l'année antérieure. Des variations se manifestent, toutefois, dans les montants à verser en fonction du nombre d'élèves où, à quelques reprises, on observe un changement à la hausse dans la somme attribuée par élève.

<u>1975/1976</u>

En 1975/1976, les principes généraux de financement vont demeurer les mêmes que ceux de 1974/1975. On observe un commentaire d'importance touchant à la rémunération du personnel:

> *"Pour l'année scolaire 1975-1976, les règles budgétaires, pour TOUTES les catégories de personnel tiennent compte d'une augmentation maximum de 2.6% soit une prévision pour le vieillissement (expérience supplémentaire) et pour des variations telles: contributions à la Commission des Accidents du Travail, à l'Assurance-Chômage. Lorsque les politiques salariales seront établies et que les conventions collectives de travail seront intervenues, un ajustement sera apporté aux règles budgétaires pour tenir compte des modifications apportées par celles-ci" (36)*

---

(36) <u>Règles budgétaires des commissions scolaires et des commissions régionales pour 1975-1976</u>, Ministère de l'Education, Avril 1975, p.7.

Le calcul de la subvention va reposer sur l'octroi de montants de base plus élevés que ceux de l'année précédente. Il en est de même des sommes per capita. On doit signaler l'apparition de facteurs nouveaux dans le calcul du montant de l'enveloppe, notamment pour l'enseignement professionnel aussi bien qu'à l'égard des surfaces occupées.

* * * *

Par ce qui précède, on observe qu'en moins de dix ans, on a d'abord mis sur pied des mécanismes de budgétisation dans une perspective de centralisation qui ne fait pas de doute. L'évolution des règles budgétaires montre, ensuite, que le Ministère de l'Education s'est orienté, d'une manière progressive, vers un type de gestion budgétaire où la *"marge de manoeuvre"* des institutions d'enseignement public s'est accrue, le contrôle des dépenses s'étant assoupli jusqu'à conduire, quant à l'essentiel, au calcul d'une seule enveloppe. Nous sommes fort éloignés du moment où l'on établissait la subvention poste par poste. Le Ministère veut ainsi *"laisser aux commissions plus d'initiatives dans la détermination de leurs priorités"* (37)

Il faut, attirer l'attention sur le fait que la mise en pratique des règles budgétaires que nous venons d'analyser ne se situe pas, dans le secteur privé, au même moment que dans le secteur public. Comme nous allons le voir dans la section qui va suivre, il y a un décalage d'une année, mis en relief par le tableau de la page suivante, qui découle des dispositions de la Loi de l'enseignement privé. Celles-ci confèrent, en effet, à la méthode de calcul du coût moyen un caractère rétrospectif, que nous avons signalé antérieurement d'ailleurs (38).

---

(37) Règles budgétaires des commissions scolaires et des commissions régionales pour 1973-1974, Supplément no 22, Gouvernement du Québec, Ministère de l'Education, mai 1973, p. 5.
(38) Voir supra, p. 10.

REGLES BUDGETAIRES DU MINISTERE DE L'EDUCATION		
Année de publication	Année d'utilisation	
	Secteur public	Secteur privé
1967/1968	1967/1968	-
1968/1969	1968/1969	1969/1970
1969/1970	1969/1970	1970/1971
1970/1971	1970/1971	1971/1972
1971/1972	1971/1972	1972/1973
1972/1973	1972/1973	1973/1974
1973/1974	1973/1974	1974/1975
1974/1975	1974/1975	1975/1976
1975/1976	1975/1976	1976/1977

Tableau no 1

3. EVOLUTION DE LA METHODE DE CALCUL DU COUT MOYEN DANS LE SECTEUR PUBLIC AU NIVEAU SECONDAIRE AUX FINS DE LA LOI DE L'ENSEIGNEMENT PRIVE

Le système de financement aussi bien que les mécanismes de budgétisation que nous venons d'analyser constituent une sorte d'arrière-plan, de toile de fond, que nous allons garder à l'esprit en tentant de voir, dans le concret, comment le Ministère a procédé au calcul du coût moyen aux fins de la Loi de l'enseignement privé. Cette loi, nous l'avons indiqué au chapitre I, prescrit qu'il s'agit du coût moyen:

- par élève,
- calculé pour l'année scolaire précédente,
- pour les établissements publics de même catégorie,
- selon les normes en vigueur pour l'approbation des budgets de ces établissements.

Pour observer l'attitude pratique du Ministère, nous opterons de nouveau, pour le découpage annuel qui, dans les circonstances, se prête le mieux à la situation.

1969/1970

L'année scolaire 1969/1970 est la première pour laquelle on effectue le calcul du coût moyen aux fins de subventionner les institutions privées en vertu de la Loi de l'enseignement privé. Cette année-là, le Ministère établit à $717.12 (39) le coût moyen sur lequel les subventions doivent être calculées à 80% ou à 60% selon que l'on applique l'article 14 ou l'article 17 de la Loi.

La détermination de ce coût moyen repose sur des calculs fondés sur un regroupement en trois catégories des dépenses d'une régionale. En

---

(39) Voir tableau no 4, p. 43.

effet, le Ministère procède, pour les fins du calcul du coût moyen, aux distinctions suivantes:

. les dépenses normalisées,
. les dépenses non normalisées,
. les salaires du personnel enseignant, objet de conventions collectives.

Dépenses normalisées

Nous pouvons définir les dépenses normalisées en disant qu'elles correspondent aux postes budgétaires où le Ministère a, d'une manière précise, fixé la norme, c'est-à-dire la somme d'argent qui sert au calcul des dépenses admissibles aux subventions d'une régionale (40). Elles ressortissent aux règles particulières dont nous avons parlé dans la section précédente. Dans cette perspective, le Ministère exprime la norme:

- tantôt par le moyen d'un coût à l'unité (entendons un coût-élève); c'est le cas des postes suivants que l'on trouve au Tableau no 2 de la page suivante:

Personnel administratif, technique et de secrétariat	$11.00
Bibliothèque et audio-visuel	$15.00
Culte et pastorale	$11.00
Loisirs et sports	$ 3.50
Matériel didactique	$24.00

- tantôt par la combinaison d'un coût par élève, en sus d'un montant de base, lequel montant de base sera ramené à un coût à l'unité; c'est le cas des postes suivants que l'on trouve également au Tableau no 2:

Administration générale
Administration pédagogique
Orientation et psychologie.

(40) Voir supra, p. 21.

ETABLISSEMENT DU COUT MOYEN POUR FINS DE SUBVENTIONS A VERSER AUX INSTITUTIONS PRIVEES POUR L'ANNEE SCOLAIRE 1969-1970

Postes budgétaires normalisés	Normes du Ministère pour 1968-1969							Coût moyen retenu (1) ou (6) + (7)
	Coût à l'unité seul (coût-élève)	Combinaison d'un montant de base converti en coût à l'unité et d'un coût à l'unité additionnel						
		Conversion du montant de base en coût-élève suivant données du secteur public					Coût à l'unité additionnel	
		Document de base	Montant de base	Nombre d'institutions	Clientèle	(3)x(4) / (5)		
	(1) $	(2) $	(3) $	(4)	(5)	(6) $	(7) $	(8) $
Administration générale	-	Etats financiers 67-68	10,000	53	291,106 (83.2%)	1.82	18.00	19.82
Administration pédagogique		Etats financiers 67-68	5,000	53	291,106	0.91	14.00	14.91
Personnel administratif technique et de secrétariat	11.00	-	-	-	-	-	-	11.00
Orientation et psychologie	-	Etats financiers 67-68	8,000	53	291,106	1.45	11.00	12.45
Bibliothèque et audio-visuel	15.00	-	-	-	-	-	-	15.00
Culte et pastorale	11.00	-	-	-	-	-	-	11.00
Loisirs et sports	3.50	-	-	-	-	-	-	3.50
Matériel didactique	24.00	-	-	-	-	-	-	24.00
TOTAL								111.68

Source: Coût moyen par élève, re: Loi de l'enseignement privé, année scolaire 1968-69, Direction générale du Financement, Ministère de l'Education, Québec, 12 septembre 1969.

NIVEAU SECONDAIRE

Tableau no 2

Comme on le voit, on transforme le montant de base "*en coût-élève, en multipliant ce montant par le nombre de commissions scolaires régionales et en divisant le produit par la clientèle fréquentant ces commissions scolaires*" (41). On observera, aussi, que le nombre de commissions scolaires retenues dans le calcul s'élève à 53 régionales. Ce chiffre va varier, selon les années, comme nous aurons l'occasion de nous en rendre compte plus loin.

Le Tableau no 2 fait ressortir une somme de $111.68 pour les dépenses de ce type, mais nous n'avons toutefois là qu'une partie du coût moyen. Voyons ce qui va s'y ajouter.

Dépenses non normalisées

Les dépenses non normalisées correspondent aux postes budgétaires pour lesquels les règles particulières ne comportent aucune règle spécifique. Elles englobent l'équipement scolaire, les frais de voyage du personnel enseignant, le service de la dette et le perfectionnement du personnel enseignant.

Pour fins de calcul du coût moyen, les dépenses de ce type ont, comme l'indique le Tableau no 3, les caractéristiques suivantes:

a) pour trois des quatre postes, le Ministère se sert des prévisions budgétaires (chiffres estimatifs) 1968-1969, alors que pour le dernier on utilise les états financiers (chiffres réels, par opposition aux chiffres prévisionnels) 1967-1968;

---

(41) Coût moyen par élève, re: Loi de l'enseignement privé applicable à l'année scolaire 1972-1973, Direction générale du financement, Ministère de l'Education, Québec, 6 septembre 1972.

ETABLISSEMENT DU COUT MOYEN POUR FINS DE SUBVENTION A VERSER AUX INSTITUTIONS PRIVEES POUR L'ANNEE SCOLAIRE 1969-1970						
Postes budgétaires non normalisés	Document de base utilisé	Clientèle (1)	Coût total prévu (2)	Coût à l'unité (2)÷(1)	Norme du Ministère	Coût moyen retenu
			$	$		$
Service de la dette	Budgets approuvés 1968-1969	263,671 (75.4%)	10,287,991	39.02		39.02
Service de l'équipement	Budgets approuvés 1968-1969	263,671	25,429,603	96.44		96.44
Perfectionnement du personnel enseignant	Budgets approuvés 1968-1969	263,671	1,148,735	4.36	1% des salaires	4.64
Frais de voyage du personnel enseignant	Etats financiers 1967-1968	276,909	332,479	1.20		1.50
TOTAL						141.60

Source: Coût moyen par élève, re: Loi de l'enseignement privé, année scolaire 1968-69, Direction générale du Financement, Ministère de l'Education, Québec, 12 septembre 1969.

NIVEAU SECONDAIRE

Tableau no 3

b) pour deux des quatre postes, on retient le coût moyen calculé en fonction des données précédentes (service de la dette et équipement), alors que pour les deux autres (frais de voyage et perfectionnement du personnel enseignant) le coût moyen retenu est plus élevé que le coût calculé. Dans le cas du perfectionnement du personnel enseignant, l'écart s'explique par le fait que pour l'année 1967/1968, année du document de base utilisé pour ce poste, les Règles budgétaires contiennent une norme précise: " *Le ministère admettra qu'une commission scolaire consacre 1% de la masse admissible des traitements pour le personnel académique au perfectionnement de ce personnel en exercice*" (42), d'où le calcul suivant:

Salaires du personnel enseignant, suivant le tableau no 4 (p. 43)	$463.84
Portion de 1% correspondant au perfectionnement du personnel enseignant, portion figurant au tableau no 3 (p. 41)	$ 4.64

Signalons que dès l'année suivante, la règle change et le perfectionnement du personnel enseignant devient l'objet d'un calcul fondé sur les prévisions budgétaires de l'année précédente dans le secteur public jusqu'en 1973/1974 inclusivement.

Quant aux frais de voyage, l'écart tient au fait que l'on attribue la somme de $1.50 afin d'assurer au secteur privé la parité avec le montant retenu pour financer le secteur public (43).

Le Tableau no 3 fait ressortir une somme de $141.60 pour les dépenses de ce type. Il reste à s'arrêter au troisième type pour compléter le calcul du coût moyen: les salaires du personnel enseignant.

---

(42) L'approbation des budgets 1967/1968 des commissions scolaires, Ministère de l'Education, Québec, 28 avril 1967, p. 7.
(43) Suivant renseignement de M. Jean-Claude Amyot.

Salaires du personnel enseignant

Dans le cas des salaires du personnel enseignant, le Ministère utilise les chiffres figurant aux budgets 1968/1969 de 40 régionales publiques qui tiennent compte de l'offre patronale.

On divise le coût global de ces 40 régionales ($122,301,872) par la clientèle qu'on y trouve (263,671 élèves, soit 75.4% de la clientèle totale à ce niveau) pour obtenir un coût moyen de $463.84, dernier élément qui permet de reconstituer le coût moyen total de $717.12.

Etablissement du coût par élève en vertu de la Loi de l'enseignement privé - Niveau secondaire
Année scolaire 1969-1970

Tableau no 4

Dépenses normalisées, suivant tableau no 2 (p.39)	$111.68
Dépenses non normalisées, suivant tableau no 3 (p.41)	141.60
Salaires du personnel enseignant	463.84
TOTAL	$717.12

Source: Direction générale du Financement, Ministère de l'Education, Québec, 12 septembre 1969.

1970/1971

Le calcul du coût moyen aux fins de financer l'année scolaire 1970/1971 conduit à revenir aux règles budgétaires de l'année précédente, celles de 1969/1970. Or, nous avons vu antérieurement (44), en 1969/1970, l'introduction d'une nouvelle classification des dépenses admissibles. Celles-ci sont partagées en trois groupes et le Ministère en tient compte dans le calcul du coût moyen comme le montre le Tableau no 5 que voici:

Etablissement du coût par élève en vertu de la Loi de l'enseignement privé - Niveau secondaire. Année scolaire 1970-1971

Tableau no 5

Dépenses du groupe I, suivant tableau no 6 (p.45)		$120.01
Dépenses du groupe II, suivant tableau no 7 (p.47)		152.84
Dépenses du groupe III:		
Personnel enseignant:		
Salaires	$509.44	
Perfectionnement	4.79	
Frais de voyage	1.62	515.85
TOTAL		$788.70

Source: Direction générale du Financement, Ministère de l'Education, Québec, 2 novembre 1970.

On note que les trois groupes de dépenses de l'année courante, aussi bien que ceux de l'année précédente, contiennent les mêmes postes, sauf un seul: les frais relatifs au perfectionnement du personnel enseignant. Ceux-ci sont maintenant associés aux salaires de ce même personnel.

(44) Voir supra, pp. 28-29-30.

ETABLISSEMENT DU COUT MOYEN POUR FINS DE SUBVENTIONS A VERSER AUX INSTITUTIONS PRIVEES POUR L'ANNEE SCOLAIRE 1970-1971

Postes budgétaires	Normes du Ministère pour 1969-1970							Coût moyen retenu (1) ou (6) + (7)
	Coût à l'unité seul (coût-élève)	Combinaison d'un montant de base converti en coût à l'unité et d'un coût à l'unité additionnel						
		Conversion du montant de base en coût-élève suivant données du secteur public					Coût à l'unité additionnel	
		Document de base	Montant de base	Nombre d'institutions	Clientèle	(3) x (4) / (5)		
	(1) $	(2)	(3)* $	(4)	(5)	(6) $	(7)** $	(8) $
Administration générale	-	-	10,800	64	408,207	1.70	19.44	21.14
Administration pédagogique	-	-	5,400	64	408,207	0.85	15.12	15.97
Personnel administratif, technique et de secrétariat	11.00	-	-	-	-	-	-	11.88***
Matériel didactique	24.00	-	-	-	-	-	-	25.92***
Orientation et psychologie	-	-	8,640	64	408,207	1.36	11.88	13.24
Bibliothèque et audio-visuel	15.00	-	-	-	-	-	-	16.20***
Culte et pastorale	11.00	-	-	-	-	-	-	11.88***
Loisirs et sports	3.50	-	-	-	-	-	-	3.78***
TOTAL								120.01

Source: Direction générale du Financement, Ministère de l'Education, Québec, 2 novembre 1970.

NIVEAU SECONDAIRE

Tableau no 6

* Voir p. 46
** Voir p. 46.
*** Voir p. 46.

* Le montant de base est établi comme suit:

	Administration générale	Administration pédagogique	Orientation et psychologie
	$	$	$
Montant de base suivant règle	10,000	5,000	8,000
Plus: Augmentation de 8%(cf. p.29)	800	400	640
TOTAL	10,800	5,400	8,640

**Le coût à l'unité additionnel est établi comme suit:

	Administration générale	Administration pédagogique	Orientation et psychologie
	$	$	$
Montant suivant règle	18.00	14.00	11.00
Plus: Augmentation de 8% (cf. p.29)	1.44	1.12	0.88
TOTAL	19.44	15.12	11.88

***Le coût à l'unité de l'année est établi comme suit:

	Personnel admin. technique et de secrétariat	Matériel didacti-que	Bibliothèque Audio-visuel	Culte et pastorale	Loisirs et sports
	$	$	$	$	$
Montant suivant règle	11.00	24.00	15.00	11.00	3.50
Plus: Augmentation de 8% (cf. p.29)	0.88	1.92	1.20	0.88	0.28
	11.88	25.92	16.20	11.88	3.78

ETABLISSEMENT DU COUT MOYEN POUR FINS DE SUBVENTION A VERSER AUX INSTITUTIONS PRIVEES POUR L'ANNEE SCOLAIRE 1970-1971

Postes budgétaires des dépenses du groupe II	Document de base utilisé	Clientèle	Coût total prévu	Coût à l'unité	Norme du Ministère	Coût moyen retenu
			$	$		$
Service de la dette	Budgets 1969-1970	376,532	14,556,006	38.66		38.66
Service de l'équipement	Budgets 1969-1970	385,702	44,039,822	114.18		114.18
TOTAL						152.84

Source: Direction générale du Financement, Ministère de l'Education, Québec, 2 novembre 1970.

Tableau no 7

NIVEAU SECONDAIRE

Quant à la manière d'établir la valeur de chacun des postes, le Ministère indique ce qui suit:

> *"Dans le cas des postes du 1er groupe des dépenses, les montants alloués sont ceux apparaissant aux règles budgétaires. Par contre, dans les postes des groupes II et III, les montants utilisés ont été compilés à l'aide des prévisions budgétaires 1969-1970 des commissions scolaires régionales catholiques, pour le niveau secondaire,...."* (45).

A l'égard des dépenses du groupe I, comme le montre le Tableau no 6, on constate que l'emploi du chiffre de la clientèle, soit 408,207 (46), correspond à la population de 64 régionales (55 catholiques et 9 protestantes) pour les trois postes suivants: administration générale, administration pédagogique ainsi qu'orientation et psychologie. L'année précédente, on n'avait utilisé que la clientèle de 53 régionales catholiques.

La méthode de calcul dont on s'est servi pour les dépenses du groupe II (Tableau no 7) est la même que celle de l'année précédente pour les dépenses non normalisées suivantes: service de la dette et service de l'équipement. On emploie, en effet, les budgets de l'année qui précède l'année courante. La variation de 9,170 dans le chiffre de la clientèle utilisée pour le calcul du service de la dette est attribuable à l'omission de la régionale de la Péninsule où il y a absence de dépense de cette nature.

---

(45) Note de service du 2 novembre 1970, Direction générale du financement, Ministère de l'Education, Québec.

(46) Chiffre fourni par M. Jean-Claude Amyot. A la demande que nous avons faite pour obtenir des tableaux détaillés des dépenses de ce groupe semblable à ceux de l'année 1969/1970, le Ministère nous a répondu que de tels tableaux n'avaient pas été préparés pour les années 1970/1971 et 1971/1972. Nous les retrouverons, toutefois, pour les années 1972/1973 et 1973/1974. On peut présumer que les documents de base utilisés pour les dépenses du groupe I de l'année 1970/1971 sont vraisemblablement les budgets de 1969/1970.

Les dépenses du groupe III (Tableau no 5, p. 44) reposent sur des données émanant des prévisions budgétaires 1969/1970 des 55 régionales catholiques et traitées comme suit:

a) on obtient le montant de $509.44 au poste Salaires en divisant le traitement global du personnel de direction et celui du personnel enseignant ($186,023,148) par la clientèle retenue (365,153 élèves);

b) on obtient le montant de $4.79 au poste Perfectionnement en divisant le coût global de cette dépense dans le secteur public ($1,749,719) par la clientèle totale (365,153).

Quant au montant de $1.62 au poste Frais de voyage, il proviendrait d'une somme qui tient compte du fait qu'il y a des professeurs itinérants (47).

---

(47) Selon renseignement fourni par le Ministère. Les données recueillies ne nous permettent pas d'analyser davantage le calcul de ce poste pour l'année en cause.

1971/1972

Le calcul du coût moyen aux fins de financer l'année scolaire 1971/1972 conduit à revenir aux règles budgétaires de l'année précédente, celles de 1970/1971. Comme nous l'avons déjà indiqué (48), la classification des dépenses admissibles demeure, dans les règles de 1970-1971, ce qu'elle était dans celles de 1969-1970, sauf en ce qui touche à un nouveau poste: Administration des services aux étudiants, qui paraît parmi les dépenses du groupe I. Dans le calcul du coût moyen de cette année 1971-1972, on constate au Tableau no 9 que ce poste ne figure pas parce que "*ces services n'étaient pas en place dans les commissions scolaires en 1970-1971*" (49).

Etablissement du coût par élève en vertu de la Loi de l'enseignement privé - Niveau secondaire. Année scolaire 1971-1972

Tableau no 8

Dépenses du groupe I, suivant tableau no 9 (p.51)		$134.29
Dépenses du groupe II, suivant tableau no 10 (p.52)		132.89
Dépenses du groupe III:		
Personnel enseignant:		
Salaires	$531.62	
Perfectionnement	8.07	
Frais de voyage	1.10	540.79
TOTAL		$807.97

Source: Direction générale du Financement, Ministère de l'Education, Québec, 27 mai 1971.

(48) Voir supra, p.30
(49) Note de service du 16 janvier 1974 émise par le Service général de l'enseignement privé.

ETABLISSEMENT DU COUT MOYEN POUR FINS DE SUBVENTIONS A VERSER AUX INSTITUTIONS PRIVEES POUR L'ANNEE SCOLAIRE 1971-1972

Postes budgétaires du groupe I	Normes du Ministère pour 1970-1971							Coût moyen retenu (1) ou (6) + (7)
	Coût à l'unité seul (coût-élève)	Combinaison d'un montant de base converti en coût à l'unité et d'un coût à l'unité additionnel						
		Conversion du montant de base en coût-élève suivant données du secteur public					Coût à l'unité additionnel	
		Document de base	Montant de base	Nombre d'institutions	Clientèle	(3) x (4) / (5)		
	(1) $	(2)	(3) $	(4)	(5)	(6) $	(7) $	(8) $
Administration générale	-	Budgets 70-71	16,000	40	281,250	2.27	21.50	23.77
Administration pédagogique	-	Budgets 70-71	18,000	40	281,250	2.56	16.00	18.56
Personnel administratif technique et de secrétariat	15.00	-	-	-	-	-	-	15.00
Avantages sociaux		-	-	-	-	-	-	1.46**
Matériel didactique	26.50	-	-	-	-	-	-	26.50
Orientation et psychologie	-	Budgets 70-71	9,000	40	281,250	1.28	13.00	14.28
Bibliothèque et audio-visuel	16.50	-	-	-	-	-	-	16.50
Cours spéciaux		-	-	-	-	-	-	0.72*
Culte et pastorale	11.00	-	-	-	-	-	-	11.00
Service social et santé	1.50	-	-	-	-	-	-	1.50
Loisirs et sports	5.00	-	-	-	-	-	-	5.00
TOTAL								134.29

Source: Direction générale du Financement, Ministère de l'Education, Québec, 27 mai 1971

NIVEAU SECONDAIRE

Tableau no 9

* Voir p.53, deuxième paragraphe.

** Pour cette année et l'année suivante, le Ministère présente ce poste sous une rubrique distincte.

ETABLISSEMENT DU COÛT MOYEN POUR FINS DE SUBVENTION A VERSER AUX INSTITUTIONS PRIVEES POUR L'ANNEE SCOLAIRE 1971-1972

Postes budgétaires des dépenses du groupe II	Document de base utilisé	Clientèle	Coût total prévu	Coût à l'unité	Norme du Ministère	Coût moyen retenu
			$	$		$
Service de la dette	Budgets 1970-1971	(64 régionales)				18.30
Service de l'équipement	Budgets 1970-1971	(64 régionales)				114.59
TOTAL						132.89

Source: Direction générale du Financement, Ministère de l'Education, Québec, 27 mai 1971.

Tableau no 10

NIVEAU SECONDAIRE

A compter de l'année 1971/1972, le coût moyen est établi d'une manière définitive par le Service général de l'enseignement privé qui se sert de certaines données fournies par la Direction générale du financement du Ministère. C'est celui-ci qui, pour les deux premières années d'application de la Loi, avait effectué le calcul de ce coût.

Parmi les dépenses du groupe I, on a inclus une somme de $0.72 à titre de cours spéciaux. C'est toutefois, la seule année où l'on a fait intervenir cet élément, car à la suite d'une décision administrative on l'a subséquemment exclu du calcul du coût moyen. En revanche, on n'a pas fait entrer en ligne de compte, par inadvertance, l'élément Honoraires, contrats et transferts qui représentera successivement au cours des deux années suivantes une somme de $1.10 et de $1.52, selon budgets de l'année précédente.

Les dépenses des groupes II et III semblent établies sur une base comparable à celle des années antérieures (50). On s'est servi des prévisions de l'année 1970/1971 de 64 régionales (catholiques et protestantes). Dans le cas du service de la dette, on établit un coût global de $67.93 que l'on répartit ensuite entre:

a) la dette à long terme, exclue du coût moyen ($49.63) et
b) la dette à court terme, comprise dans le coût moyen ($18.30).

Nous n'avons pas, toutefois, la base de répartition.

Ajoutons que le chiffre de $807.97 paraissant au Tableau no 8 correspond au coût moyen de l'enseignement général. A cet égard, il est comparable au coût des années antérieures. A compter de l'année 1971/1972, le Ministère établit un coût moyen pour l'enseignement professionnel en ajoutant au coût moyen de l'enseignement général une somme à titre de Matériel d'atelier qui, pour l'année courante, s'établit à $10.25 déterminée sur la base de prévisions budgétaires.

---

(50)Sur les raisons de cette présomption, voir supra, note(46), p.48.

<u>1972/1973</u>

La méthode utilisée en 1972/1973 est semblable à celle de l'année qui précède en ce qu'au moyen de $841.35 indiqué au <u>Tableau no 13</u> (p.58) et correspondant au coût de l'enseignement général, on a ajouté une somme de $44.19 à titre de Matériel d'atelier aux fins de financer les institutions dispensant un enseignement professionnel.

On traite les dépenses du groupe I en utilisant le chiffre de la clientèle de 64 régionales (55 catholiques et 9 protestantes) pour les quatre postes comportant un montant de base dans les règles, comme on l'a fait deux ans plus tôt. Cette clientèle de 467,719 élèves (51) correspond à 75.4% de la population du niveau secondaire et exclut constamment, d'une année à l'autre, la population étudiante des commissions scolaires de Montréal et de Québec. Il en va de même pour les dépenses du groupe II, où l'on observe une différence de peu d'importance dans le chiffre de la clientèle (<u>Tableau no 12</u>, p.57)

Parmi les dépenses du groupe III, le poste Salaires appelle le commentaire suivant:

> *"Il n'est pas possible de trouver actuellement de façon précise, les montants à verser par les commissions scolaires à ce poste pour les années 1971-1972 et 1972-1973 selon le décret du 15 décembre 1972.*
>
> *Le salaire moyen per capita du personnel enseignant et dirigeant dans les commissions scolaires pour l'année 1970-1971 selon les états financiers est de $516.33. Les dépenses inadmissibles ($3.82), le coût des services donnés à l'élémentaire ($8.87) ont été dûment soustraits.*

---

(51) Ce nombre de 467,719 s'éloigne de la somme de 461,038 élèves à laquelle on arrive lorsqu'on procède suivant les feuilles de travail du Ministère au dénombrement de la clientèle régulière des régionales. On n'a pu nous indiquer les causes de l'écart.

Pour l'année scolaire 1971-1972, le coût moyen per capita des commissions scolaires a été calculé en ajoutant au coût purifié 70-71, 2.23% pour l'acquisition d'expérience des professeurs et des directeurs et 4.8% d'augmentation d'échelle selon le décret du 15 décembre 1972.

<u>Calcul</u>

516.33 x (100% + 2.23% + 4.8%) = 552.63" (52)

A ce montant de $552.63 viennent s'ajouter les avantages sociaux qui s'élèvent à $14.41 pour constituer la somme de $567.04 figurant au <u>Tableau no 13</u> (p.58).

Les frais de perfectionnement et les frais de voyage du personnel enseignant reposent sur les prévisions de l'année 1971/1972 de 64 régionales. Le perfectionnement correspond à un coût à l'unité de $8 64 résultant de la division du coût global de $3,747,291 par la clientèle du secteur public de ces régionales, soit 433,618 élèves. Les frais de voyage représentent, à leur tour, un coût global de $504,151 que l'on divise par la même clientèle, ce qui donne un coût à l'unité de $1.16. On remarquera que le chiffre de la population utilisé ici n'est pas le même que celui employé à l'égard des dépenses du groupe I (<u>Tableau no 11</u>, p.56) aussi bien que de celles du groupe II (<u>Tableau no 12</u>, p.57). La différence serait attribuable à la clientèle déléguée (53), c'est-à-dire celle qui résulte d'ententes entre une régionale et une ou plusieurs commissions scolaires.

---

(52) Note de service du 11 juin 1973 du Directeur adjoint du Service général de l'enseignement privé, Ministère de l'Education, Québec.
(53) Renseignement fourni par M. Jean-Claude Amyot.

ETABLISSEMENT DU COUT MOYEN POUR FINS DE SUBVENTIONS A VERSER AUX INSTITUTIONS PRIVEES POUR L'ANNEE SCOLAIRE 1972-1973

Postes budgétaires du groupe I	Normes du Ministère pour 1971-1972							Coût moyen retenu (1) ou (6) + (7)
	Coût à l'unité seul (coût-élève)	Combinaison d'un montant de base converti en coût à l'unité et d'un coût à l'unité additionnel						
		Conversion du montant de base en coût-élève suivant données du secteur public					Coût à l'unité additionnel	
		Document de base	Montant de base	Nombre d'institutions	Clientèle	(3)x(4) / (5)		
	(1) $	(2)	(3) $	(4)	(5)	(6) $	(7) $	(8) $
Administration générale	-	Budgets 71-72	22,000	64	467,719(75.4%)	3.01	22.00	25.01
Administration pédagogique	-	Budgets 71-72	20,000	64	467,719(75.4%)	2.74	20.00	22.74
Honoraires-contrats-transfert	-	Budgets 71-72	-	22-18	-	-	-	* 1.10
Personnel administratif, technique et de secrétariat	19.00	-	-	-	-	-	-	19.00
Avantages sociaux	-	Budgets 71-72	-	-	-	-	-	**1.62
Matériel didactique	26.50	-	-	-	-	-	-	26.50
Orientation et psychologie	-	Budgets 71-72	10,000	64	467,719(75.4%)	1.37	15.00	16.37
Bibliothèque et audio-visuel	22.00	-	-	-	-	-	-	22.00
Culte et pastorale	11.00	-	-	-	-	-	-	11.00
Loisirs et sports	5.50	-	-	-	-	-	-	5.50
Service social, santé, cliniques	2.00	-	-	-	-	-	-	2.00
Administration des services aux étudiants	-	Budgets 71-72	15,000	64	467,719(75.4%)	2.03	2.00	4.05
TOTAL								136.89

Source: Coût moyen par élève, re: Loi de l'enseignement privé applicable à l'année scolaire 1972-1973, Ministère de l'Education, Québec 6 septembre 1972.

NIVEAU SECONDAIRE — Tableau no 11

*Voir p.53. Le montant de $1.10 correspond à la somme de $0.41 (Honoraires et contrats) et de $0.69(Dépenses de transfert), chiffres établis selon provisions budgétaires de 1971/1972 de 22 et de 18 régionales respectivement.

**Voir renvoi p.51. Le montant de $1.62 correspond à la proportion de 8.53% de la norme de $19.00 pour le traitement du Personnel administratif technique et de secrétariat. Quant au taux de 8.53% il est fondé sur les prévisions budgétaires de 1971/1972 de 44 régionales.

Tableau no 12

NIVEAU SECONDAIRE

ETABLISSEMENT DU COÛT MOYEN POUR FINS DE SUBVENTION A VERSER AUX INSTITUTIONS PRIVEES POUR L'ANNEE SCOLAIRE 1972-1973						
Postes budgétaires des dépenses du groupe II	Document de base utilisé	Clientèle	Coût total prévu	Coût à l'unité	Norme du Ministère	Coût moyen retenu
			$	$		$
Service de la dette (intérêt sur emprunts à court terme)	Budgets 71-72	462,647	9,767,152	21.11		21.11
Service de l'équipement	Budgets 71-72	462,647	40,022,493	86.51		86.51
TOTAL						107.62

Source: Coût moyen par élève, re: Loi de l'enseignement privé applicable à l'année scolaire 1972-1973, Ministère de l'Education, Québec, 6 septembre 1972.

Etablissement du coût par élève en
vertu de la Loi de l'enseignement
privé - Niveau secondaire
Année scolaire - 1972-1973

Tableau no 13

Dépenses du groupe I, suivant tableau no 11 (p.56)		$156.89
Dépenses du groupe II, suivant tableau no 12 (p.57)		107.62
Dépenses du groupe III: (pp.57-58)		
Personnel enseignant:		
Salaires	$567.04	
Perfectionnement	8.64	
Frais de voyage	1.16	576.84
TOTAL		$841.35

Source: Coût moyen par élève, re: Loi de l'enseignement privé applicable à l'année 1972-1973, Ministère de l'Education, Québec.

1973/1974

La méthode utilisée en 1973/1974 demeure, dans ses grandes lignes, la même que celle de l'année précédente. Au coût moyen de $906.20 indiqué au Tableau no 16 (p.63) et correspondant au coût de l'enseignement général, on a ajouté une somme de $42.89 à titre de Matériel d'atelier aux fins de financer les institutions dispensant un enseignement professionnel.

Contrairement à l'année antérieure, toutefois, on traite les dépenses du groupe I en utilisant le chiffre de la clientèle de seulement 42 régionales (36 catholiques et 6 protestantes) pour les quatre postes comportant un montant de base dans les règles budgétaires. La clientèle en cause, qui se chiffre par 348,451, correspond à 52.6% de la population du niveau secondaire. Ce sont ces nombres que l'on retient également pour le calcul du coût moyen des postes de dépenses du groupe II.

Quant aux dépenses du groupe III, le poste Salaires, comme l'année précédente, est établi en deux phases. Dans la première, on fixe, en juin 1973, un coût moyen provisoire fondé sur le coût moyen de 1972/1973: $552.63 (54) et déterminé comme suit:

> *"Pour l'année 1972-73 des commissions scolaires, 2.06% et 5.3% représentant respectivement l'acquisition d'expérience et l'augmentation d'échelle, ont été ajoutés au coût moyen per capita de l'année 1971-72.*
>
> *Calcul*
>
> *552.63 x (100% + 2.06% + 5.3%) = $593.30"* (55).

---

(54) Voir supra, p. 55.
(55) Note de service du 11 juin 1973 du Directeur adjoint du Service général de l'enseignement privé, Ministère de l'Education, Québec.

Dans la seconde phase, quelques mois plus tard, plus précisément en septembre 1973, ce coût est retouché en vue de mettre en application le décret du 15 décembre 1972 entraînant une augmentation de 1.71% au poste Salaires des enseignants(y compris le personnel de direction). Mais, comme cette augmentation ne s'applique pas à la suppléance, le coût moyen de \$593.30, qui inclut la suppléance, est diminué de celle-ci qui est de 2.15924% au secondaire. On obtient alors le montant sur lequel se calcule la correction du coût moyen antérieur attribuable à l'augmentation de la moyenne de l'indice du coût de la vie, d'où:

\$593.30 x (100% - 2.15924%) x 1.71% = \$9.93 (56)

Le poste Salaires passe ainsi de \$593.30 à \$603.23 montant auquel viennent s'ajouter les avantages sociaux de \$17.49 pour atteindre \$620.72 figurant au Tableau no 16 (p.63). Le coût global moyen s'accroît d'autant en s'élevant à \$906.20, alors qu'il était auparavant de \$896.27.

Quant aux frais de perfectionnement et aux frais de voyage du personnel enseignant, on en détermine le coût à l'unité de la même manière que l'année précédente. On se fonde ainsi sur les prévisions de l'année 1972/1973 de 42 régionales cette fois. Le perfectionnement correspond à un coût à l'unité de \$7.97 (Tableau no 16, p.63) résultant de la division du coût global de \$2,697,309 par la clientèle du secteur public de ces régionales, soit 338,441 élèves. Les frais de voyage représentent, à leur tour, un coût global de \$389,103 que l'on divise par la même clientèle, ce qui donne un coût à l'unité de \$1.15 (Tableau no 16, p.63). On observe que le chiffre de la population utilisée pour ces deux postes n'est pas le même que celui employé à l'égard des dépenses du groupe I (Tableau no 14,p.61, colonne 5) aussi bien que de celles du groupe II (Tableau no 15,p.62), tout comme cela s'est produit en 1972/1973.

---

(56) Note de service du 4 septembre 1973 du Directeur adjoint du Service général de l'enseignement privé, Ministère de l'Education, Québec.

ETABLISSEMENT DU COÛT MOYEN POUR FINS DE SUBVENTIONS A VERSER AUX INSTITUTIONS PRIVEES POUR L'ANNEE SCOLAIRE 1973-1974

Postes budgétaires du groupe I	Normes du Ministère pour 1972-1973							
	Coût à l'unité seul (coût-élève)	Combinaison d'un montant de base converti en coût à l'unité et d'un coût à l'unité additionnel						Coût moyen retenu (1) ou (6) + (7)
		Conversion du montant de base en coût-élève suivant données du secteur public					Coût à l'unité additionnel	
		Document de base	Montant de base	Nombre d'institutions	Clientèle	(3)x(4) / (5)		
	(1) $	(2)	(3) $	(4)	(5)	(6) $	(7) $	(8) $
Administration générale	-	Budgets 72-73	24,000	42	348,451(52.6%)	2.89	23.50	26.39
Administration pédagogique	-	Budgets 72-73	22,000	42	348,451(52.6%)	2.65	22.00	24.65
Honoraires-contrats-transfert		Budgets 72-73	-	-	-	-	-	* 1.52
Personnel administratif, technique et de secrétariat	21.50	-	-	-	-	-	-	21.50
Matériel didactique	26.50	-	-	-	-	-	-	26.50
Orientation et psychologie	-	Budgets 72-73	10,000	42	348,451(52.6%)	1.21	16.00	17.21
Bibliothèque et audio-visuel	24.00	-	-	-	-	-	-	24.00
Culte et pastorale	11.00	-	-	-	-	-	-	11.00
Loisirs et sports	5.50	-	-	-	-	-	-	5.50
Service social, santé, cliniques	2.00	-	-	-	-	-	-	2.00
Administration des services aux étudiants	-	Budgets 72-73	15,000	42	348,451(52.6%)	1.81	2.00	3.81
TOTAL								164.08

Source: Coût-élève au secondaire concernant les subventions aux écoles privées, Ministère de l'Education, Québec, 3 mai 1973.

*Voir p.53.

NIVEAU SECONDAIRE

Tableau no 14

ETABLISSEMENT DU COÛT MOYEN POUR FINS DE SUBVENTION A VERSER AUX INSTITUTIONS PRIVEES POUR L'ANNEE SCOLAIRE 1973-1974

Postes budgétaires des dépenses du groupe II	Document de base utilisé	Clientèle	Coût total prévu	Coût à l'unité	Norme du Ministère	Coût moyen retenu
Service de la dette (intérêt sur emprunts à court terme)	Budgets 72-73	348,451 (52.6%)	6,917,227	19.85		19.85
Service de l'équipement	Budgets 72-73	348,451 (52.6%)	32,207,941	92.43		92.43
TOTAL						112.28

Source: Coût-élève au secondaire concernant les subventions aux écoles privées, Ministère de l'Education, Québec, 3 mai 1973.

Tableau no 15

NIVEAU SECONDAIRE

Etablissement du coût par élève en
vertu de la Loi de l'enseignement
privé - Niveau secondaire
Année scolaire - 1973-1974
(boni de vie chère inclus)

Tableau no 16

Dépenses du groupe I, suivant tableau no 14 (p.61)		$164.08
Dépenses du groupe II, suivant tableau no 15 (p.62)		112.28
Dépenses du groupe III (pp.59-60):		
Personnel enseignant:		
Salaires	$620.72	
Perfectionnement	7.97	
Frais de voyage	1.15	629.84
TOTAL		$906.20

Source: Direction générale de l'enseignement privé, Ministère de l'Education, Québec.

1974/1975

La méthode de calcul du coût moyen en 1974/1975 diffère de celle des années antérieures. Cette différence découle de la mise en application, pour la première fois dans le secteur privé, de la notion d'enveloppes budgétaires (57) introduite dans le secteur public en 1973/1974.

L'enveloppe no 1 englobe toutes les dépenses du groupe III antérieur auxquelles on ajoute les postes suivants que l'on trouvait dans le groupe I: matériel didactique, personnel administratif - technique - de secrétariat, bibliothèque et audio-visuel. Le Tableau no 17 (p.66) reflète, pour ces postes, une somme de $76.00 qui correspond à la norme du secteur public et qui figure à titre d'Autres dépenses. Celles-ci comprennent, en outre, les frais de voyage du personnel enseignant; le calcul du coût à l'unité de ce poste subit ainsi une modification par rapport aux années antérieures comme nous le verrons plus loin, dans la deuxième partie (Tableau no 35, p.111).

Le coût moyen relatif au traitement du personnel enseignant repose sur un calcul effectué provisoirement en raison des difficultés rencontrées pour déterminer le coût du boni de vie chère, dans le secteur public. Le Ministère a retenu, dans son calcul, le coût moyen de 1972/1973 (1973/1974 pour le secteur privé), soit $593.30 (58), qui correspond à la première année de la mise en application de la convention collective présentement en vigueur. A ce montant, on ajoute 2.22% pour l'acquisition d'expérience (vieillissement) et 6% à titre d'augmentation d'échelle. On obtient: $642.07 ($593.30 x 108.22%). A ce montant, qui exclut le boni attribuable à la hausse du coût de la vie, on ajoute les avantages sociaux, $24.70, pour obtenir un coût total de $666.77. Le perfectionnement du personnel, $6.76, vient compléter la somme de l'enveloppe no 1 dont on a l'analyse au Tableau no 17 (p.66).

---

(57) Voir supra, pp. 31-32
(58) Voir supra, p. 59.

Le calcul du coût à l'unité de ces frais de perfectionnement subit une nouvelle modification cette année. Etabli la première année (1969/1970) selon les normes du Ministère de l'année 1967/1968 (59), on a ensuite déterminé ce coût en se servant des prévisions de l'année précédente durant les quatre années subséquentes (1970/1971 à 1973/1974 inclusivement). Finalement, en 1974/1975, on se fonde sur le Décret qui tient lieu de convention collective et qui contient les dispositions suivantes:

> *"Aux fins d'application du présent chapitre, la commission dispose chaque année de $115.00 par instituteur obtenu selon l'article 8-2.00. Ce montant total maximum annuel est disponible à compter de l'année scolaire 1972-1973 et doit comprendre toute dépense en perfectionnement payée tant en vertu du présent système de perfectionnement, qu'en vertu de la prolongation après le 30 juin 1972 du chapitre 7 de la convention 1968-1971 et ce, nonobstant toute autre disposition à ce contraire"* (60).

La somme de $115.00 dont il est question est ensuite divisée par 17, quotient indiqué à l'article 8-2.01 du Décret pour déterminer le nombre d'instituteurs au secondaire, ce nombre étant fixé en fonction du nombre d'élèves. Le montant obtenu, $6.76, figure au Tableau no 17 (p.66).

---

(59) Voir supra, p.42.

(60) Décret tenant lieu de convention collective entre les instituteurs et les commissions scolaires et les commissions régionales. Arrêté en Conseil numéro 3811-72 du 15 décembre 1972, art.7-1.03.

Etablissement du coût par élève en vertu de la Loi de l'enseignement privé - Niveau secondaire
Année scolaire - 1974-1975
(boni de vie chère exclus)

ENVELOPPE NO 1

Tableau no 17

Personnel enseignant:		
Salaires (p.64)	$666.77	
Perfectionnement (p.65)	6.76	$673.53
Autres dépenses (p.64)		76.00
		$749.53

Source: Service général de l'enseignement privé, Ministère de l'Education, Québec.

L'enveloppe no 2 englobe seulement une partie des dépenses du groupe II antérieur: orientation et psychologie, santé et service social, culte et pastorale, loisirs et sports, services aux étudiants. Les règles budgétaires du secteur public prévoient l'attribution d'une somme de $40.00 par élève à laquelle on additionne le montant de $3.18 obtenu, selon le procédé utilisé antérieurement, par la conversion en coût-élève d'un montant de base de $25,000 prévu dans les règles. A cette fin, on utilise les prévisions budgétaires 1973-1974 où la clientèle des 57 régionales publiques retenues dans le calcul s'établit à 447,546 élèves, soit 71.63% de la population du niveau secondaire: ($25,000 x 57) ÷ 447,546 = $3.18. Le montant total de l'enveloppe no 2 atteint ainsi $43.18 que l'on retrouve au Tableau no 18 (p.72).

L'<u>enveloppe no 3</u> comprend des dépenses du groupe II antérieur: administration générale et pédagogique, honoraires et contrats incluant les dépenses de transfert, ainsi qu'un poste du groupe III; équipement. Le calcul du montant de cette enveloppe se fait de la manière suivante:

a) on convertit en coût-élève un montant de base de $60,000 prévu dans les règles. A cette fin, on utilise des chiffres identiques à ceux de l'enveloppe no 2 quant à la clientèle, d'où:

($60,000 x 57) ÷ 447,546 = $7.64

b) on attribue un montant de $6.00 par élève, prévu dans les règles, pour la clientèle qui dépasse 10,000 élèves pour l'ensemble des régionales. Le Ministère a établi à 64,990 le nombre d'élèves inscrits dans les régionales de 10,000 étudiants et plus, d'où:

(54,990 x $6.00) ÷ 447,546 = $0.74

c) on attribue une somme fixe de $169.00 par élève, comme le mentionnent les règles, de laquelle on soustrait un montant de $20.00 "*en raison d'une imputation de $20 par élève qui doit être faite à l'éducation des adultes, à l'intérieur même des sommes allouées aux commissions scolaires par les règles administratives et budgétaires, à compter de l'année scolaire 1973/74*" (61). Cette somme de $20.00 qui touche aux postes budgétaires Administration générale et Equipement scolaire, a été fournie par le Conseil du Trésor (62).

d) on complète le calcul par l'octroi d'un montant de $1.41 à titre de frais de voyage et de communication, somme qui provient des coûts correspondants dans le secteur public divisés par la clientèle: $631,900 ÷ 447,546 = $1.41.

---

(61) Avis aux institutions privées subventionnées, Antonin Moreau, Service général de l'enseignement privé, Ministère de l'Education, Québec, 1975, p.3.
(62) Suivant renseignement obtenu verbalement de M. Antonin Moreau.

Le montant total de l'enveloppe no 3 s'élève ainsi à $158.79. Quant au coût moyen global provisoire, il correspond à la somme des montants des trois enveloppes augmentée des suppléments prévus à la Catégorie A des Autres dépenses subventionnées dans les règles budgétaires du secteur public. A ce titre, on trouve le service de la dette correspondant à " *la proportion des dépenses d'intérêts à court terme occasionnées pour financer les opérations courantes (proportion non comprise dans l'enveloppe no 3)* "(63), de même que trois autres suppléments dont on trouve l'énumération dans le Tableau no 18 (p.72) et qui paraissent, pour la première fois, dans le calcul du coût moyen. Nous allons examiner ces autres dépenses de plus près.

1o Intérêts sur emprunts à court terme

Le Ministère fixe la proportion des dépenses admissibles à ce titre, dans le secteur public, à 30% d'un montant provenant du calcul du produit que doit donner l'application du " *taux préférentiel moyen au niveau provincial pour l'année* " (64) aux revenus provenant des subventions de fonctionnement de l'élémentaire et du secondaire, y compris l'enfance inadaptée. Pour déterminer ce montant, on procède à la répartition des subventions entre l'élémentaire, le secondaire et l'enfance inadaptée au prorata de la clientèle et du coût moyen de chacun des trois groupes sur la base des chiffres estimatifs (budgets) de l'année précédente (1973/1974) et en ayant soin de distraire les sommes non admissibles en vertu de la Loi de l'enseignement privé (65). Au niveau secondaire, le coût moyen de l'année précédente est de $906 (66), alors que la population totale est retenue dans le calcul, soit 624,764 élèves à ce niveau. La proportion obtenue pour le secondaire s'établit à 52% des subventions et le calcul définitif suivant qui a pour point de

---

(63) Règles budgétaires des commissions scolaires et des commissions régionales pour 1973-1974, 30 mai 1973, Ministère de l'Education, Québec, p. 19.

(64) Règles budgétaires des commissions scolaires et des commissions régionales pour 1973-1974, Ministère de l'Education, Québec, 30 mai 1973, p. 17.

(65) Voir infra, p. 83.

(66) Voir supra, p.63.

départ cette proportion de 52% ($402,535,000) et qui tient compte d'un taux préférentiel de 9%, explique la provenance de la somme de $17.40 au Tableau no 18: $\frac{\$402,535,000 \times 9\% \times 30\%}{624,764} = \$17.40$

2o Huile à chauffage

La hausse spectaculaire du coût de l'huile à chauffage amène le Ministère en 1974/1975 à accroître les subventions. Dans le calcul du coût moyen, on ajoute alors un supplément *"pour l'augmentation des dépenses due à l'augmentation du coût de l'huile à chauffage à partir des superficies moyennes affectées à chaque élève de chaque niveau"* (67).

On procède d'abord à la répartition de l'augmentation estimative globale de $9 millions, par rapport à l'année précédente, du coût de l'huile à chauffage entre la maternelle, l'élémentaire, le secondaire et l'enfance inadaptée. Cette répartition se fonde sur la superficie moyenne par élève (104 pieds carrés au secondaire) et la population totale (624,764 élèves au secondaire) de l'année précédente. Le secondaire retient, encore ici, la part la plus importante avec 54%, soit $4,860,000 de l'augmentation globale. On divise cette somme par la clientèle totale de ce niveau (624,764) pour obtenir le montant de $7.78 paraissant au Tableau no 18 (p.72).

3o Taxes de services

En 1974/1975, on effectue un autre calcul nouveau: celui *"du coût moyen au secondaire pour l'augmentation des dépenses due à l'augmentation du coût de l'huile à chauffage à partir des superficies moyennes affectées à chaque élève de chaque niveau"* (68).

---

(67) Calcul du coût moyen des commissions scolaires régionales en 1973-74 pour le calcul des subventions à verser aux institutions privées de niveau secondaire en 1974-75, Antonin Moreau, Service général de l'enseignement privé, Ministère de l'Education, Québec, 24 mai 1974.
(68) Ibid.

Le montant à répartir, cette fois, est de $5,700,000 et il correspond au *"coût additionnel prévu"* (69). La base de répartition étant la même que pour l'huile à chauffage, le secondaire reçoit la somme la plus élevée, $3,078,000, soit 54% de l'augmentation globale. Le coût à l'unité de $4.93 s'obtient, ensuite, en divisant cette somme par le chiffre de la clientèle totale du secondaire (624,764 élèves).

4o Chefs de groupe

Le Décret tenant lieu de convention collective adopté le 15 décembre 1972 contient une série de dispositions au huitième chapitre qui porte exclusivement sur le poste de chef de groupe (niveau secondaire seulement). On y décrit, notamment, comme suit les fonctions et responsabilités d'une personne qui occupe un tel poste:

"8-6.00 CHEF DE GROUPE (NIVEAU SECONDAIRE SEULEMENT)

8-6.01 Le poste de chef de groupe comporte deux aspects, à savoir les "fonctions d'instituteur" et les "fonctions de chef de groupe proprement dites".

8-6.02 Quant à ses fonctions d'instituteur, le chef de groupe doit s'acquitter des fonctions et responsabilités prévues à la clause 8-1.03.

8-6.03 Quant à ses fonctions de chef de groupe proprement dites, le chef de groupe doit s'acquitter des fonctions et responsabilités suivantes:

1.- Assumer des tâches de coordination et d'animation relativement à des activités d'enseignement et/ou à des activités étudiantes socio-culturelles, sportives ou récréatives;

2.- Agir comme coordonnateur et animateur auprès des instituteurs de son groupe et les inciter à développer et à préciser ensemble, dans le cadre des politiques et des programmes en vigueur, les contenus, les méthodes et les techniques d'enseignement, de même que les modes de mesure et d'évaluation susceptibles de favoriser l'apprentissage

(69) *Ibid.*

des élèves; et/ou prendre les mesures nécessaires en vue de susciter la participation des instituteurs de son groupe à l'organisation, la supervision et l'animation des activités étudiantes socio-culturelles, sportives et récréatives;

3.- *Assister plus particulièrement l'instituteur en probation de son groupe et participer à son évaluation;*

4.- *Sur demande de son supérieur, collaborer à l'établissement des besoins en matériel didactique et en matériel de consommation pour son g pe, et au contrôle de son utilisation;*

5.- *Conseiller et aviser son supérieur sur l'action pédagogique de son groupe;*

6.- *Accomplir toute autre tâche connexe que peut lui confier son supérieur* " (70).

Le budget des commissions scolaires régionales de 1973/1974 prévoit un coût estimatif de $8.7 millions pour les chefs de groupe, dans le secteur public. Le Ministère divise ce montant par la clientèle totale de 624,764 de l'année 1973/1974. Il obtient ainsi un montant de $13.93 qui correspond au coût moyen retenu pour l'année 1974/1975 de ce poste (<u>Tableau no 18</u>, p.72).

---

(70) <u>Décret tenant lieu de convention collective entre les instituteurs et les commissions scolaires et les commissions régionales</u>, Arrêté en Conseil, numéro 3811-72 du 15 décembre 1972, Conseil exécutif, Québec, p. 81.

Etablissement du coût par élève en
vertu de la Loi de l'enseignement
privé - Niveau secondaire
Année scolaire 1974-1975
(boni de vie chère exclus)

Tableau no 18

Enveloppe no 1 (p.66)	$749.53	
Enveloppe no 2 (p.66)	43.18	
Enveloppe no 3 (p.68)	158.79	$951.50
PLUS: Suppléments:		
Intérêt sur emprunt à court terme (pp.68-69)	$ 17.40	
Huile à chauffage (p.69)	7.78	
Dépenses additionnelles prévues pour taxes de services (pp.69-70)	4.93	
Chef de groupe (p.70)	13.93	44.04
TOTAL		$995.54

Source: Service général de l'enseignement privé, Ministère de l'Education, Québec.

Ce coût global provisoire de $995.54 a reçu ultérieurement une première retouche par suite de l'octroi du boni de vie chère de 8.01% compté sur une évaluation des salaires de 1973-1974 établie par la Direction générale du financement à 75% du coût moyen global. Ce boni s'élève à $59.83 ($996.00 x 75% x 8.01%), d'où un nouveau coût moyen global de $1,055.37. Le coût moyen global définitif de l'année scolaire 1974/1975, aux fins de la Loi de l'enseignement privé, devait être établi au cours de l'été 1975 par le Ministère, après

vérification de l'hypothèse retenue, à savoir *"que les salaires soumis à l'indexation représentent 75% du coût moyen déjà établi"* (71) et, le cas échéant, faire l'objet d'une seconde retouche.

Les chiffres qui précèdent excluent le coût moyen de l'enseignement professionnel fixé à partir des coûts de 1973/1974 (p.59) que l'on majore de 7%, soit: \$42.89 x 107% = \$45.89.

---

(71) Avis aux institutions privées subventionnées, Antonin Moreau, Service général de l'enseignement privé, Ministère de l'Education, Québec, 1975.

4. <u>EVOLUTION DE LA QUESTION DU SERVICE DE LA DETTE</u>

Dans les pages qui précèdent, nous avons procédé à l'analyse de la méthode de calcul du coût moyen aux fins de financer les dépenses figurant au <u>budget de fonctionnement</u> des institutions privées, c'est-à-dire celui qui montre les coûts de l'activité ordinaire d'une institution et les revenus correspondants. En revanche, le <u>budget d'investissement</u> a pour objet de refléter le financement d'opérations de nature extraordinaire telles que constructions, améliorations à des bâtiments, etc., dont le coût est généralement réparti sur une période de temps plus ou moins longue et la charge annuelle (remboursement du capital emprunté et paiement des intérêts s'y rapportant) figure au poste <u>Service de la dette</u>. Signalons immédiatement la nécessité d'éviter toute confusion avec le poste qui, nous l'avons vu précédemment, porte le même nom et a figuré au budget de fonctionnement, d'abord, parmi les dépenses du groupe II et, ensuite, à la fois dans l'enveloppe no 3 et dans la catégorie A des Autres dépenses subventionnées. Il s'agit, dans ce dernier cas, de la dépense annuelle d'intérêts sur emprunts à court terme alors que, dans le budget d'investissement, ce sont les emprunts à long terme (les intérêts aussi bien que le remboursement du capital emprunté) qui sont en cause.

Il est frappant de constater que, dès la première expérience, l'on se rend compte de l'imprécision de la loi en ce qui touche au calcul du montant de la subvention au titre du Service de la dette dans le budget d'investissement. Le Ministre de l'Education (M. Cardinal) le reconnaît d'une manière explicite en Chambre le 18 décembre 1969, un an, jour pour jour, après la sanction de la Loi:

> *"A cet égard, la loi semble laisser place à une certaine interprétation et je confirme par ceci le bien-fondé des questions posées"* (72).

De son côté, la Commission consultative de l'enseignement privé mentionne, dans son premier rapport annuel paru en décembre 1970, qu'elle est intéressée depuis sa création à un certain nombre de questions dont celle de l'*"étude de problèmes particuliers"* au sujet desquels elle écrit:

> *"A l'occasion de l'analyse des dossiers il est apparu que l'application de la Loi de l'enseignement privé soulevait des problèmes que la nouveauté même de la Loi ne permettait pas de solutionner d'emblée. La Commission a dû consacrer une bonne partie de son temps à l'identification de ces problèmes, à des séances de réflexion et de discussion et bien souvent, à des consultations"* (73).

La Commission exprime, plus loin, l'opinion qu'elle considère:

> *"3- Qu'à la lumière des débats qui ont entouré l'adoption du Bill 56, on peut conclure que le coût des immobilisations devrait être inclus dans le coût moyen.*
>
> . . . . . .
>
> *4- Que cette partie des dépenses totales qui résulte des investissements directs du gouvernement pour fins d'immobilisations et qui, effectivement, font partie des coûts de l'enseignement, donne lieu à un per capita auquel les institutions privées auront accès selon des modalités à déterminer"* (74).

---

(72) Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec, quatrième session, 28e Législature, le jeudi 18 décembre 1969, vol.8, no 107, p. 5170.

(73) Premier rapport annuel de la Commission consultative de l'enseignement privé, Québec, 1er décembre 1970, p. 5.

(74) Ibid., Op. cit., p. 36.

On calcule alors un coût moyen pour les postes dits de fonctionnement ou d'opérations courantes. Le financement du service de la dette à long terme des institutions privées n'entre pas en ligne de compte. On croit, en effet, qu'il n'est pas juste de faire intervenir, dans le calcul du coût moyen utilisé pour déterminer la subvention à verser aux institutions privées, toutes les dépenses annuelles faites par les commissions scolaires et le Ministère de l'Education pour la construction d'écoles. On soutient que si le coût moyen ne se limite pas aux opérations courantes, il y aura un financement excessif des institutions privées du fait que certaines d'entre elles recevront des fonds sur la base de services qu'elles n'offrent pas. En effet, le coût moyen doit être calculé de manière à ce qu'il corresponde à la moyenne par étudiant des frais de fonctionnement d'un ensemble d'institutions publiques. Cette vue pratique de la question prévaudra jusqu'en 1971 et aura pour conséquence de priver les institutions privées des éléments de financement qui constitueront essentiellement la méthode de la valeur locative dont nous allons parler dans un instant.

L'intention du Législateur paraît claire au départ. Nous avons antérieurement rapporté les réponses non équivoques aux interrogations soulevées par le chef de l'Opposition (M. Lesage) à l'Assemblée nationale le 17 décembre 1968. Le Ministre de l'Education (M. Cardinal) affirme qu'il faut inclure les frais relatifs au service de la dette dans les calculs du coût moyen relatif à la subvention à verser aux institutions privées (75).

Les faits relevés conduisent le Ministère de l'Education, par son Service général de l'enseignement privé, à mettre en vigueur en 1971 une méthode de calcul dite méthode de la valeur locative dès la troisième année d'application de la Loi (1971/1972). On justifiera ultérieurement cette méthode de la manière suivante:

> *"Il n'était pas juste d'entrer dans le calcul du coût moyen pour les subventions aux institutions privées, toutes les dépenses annuelles faites par les commissions scolaires et le ministère de l'Education au chapitre de la construction des écoles. Si on l'avait fait*
>
> *1) les institutions auraient reçu de fortes subventions en raison des sommes considérables consacrées ces années-ci à la construction des écoles secondaires et des CEGEPs;*
>
> *2) les institutions privées (elles sont presque toutes d'enseignement général) auraient profité des coûts de construction et d'équipement assez élevés des locaux d'enseignement professionnel des écoles publiques;*
>
> *3) des subventions élevées leur auraient été versées sans tenir compte des subventions de construction que les écoles privées ont reçues du Gouvernement avant 1963 ou 1964"* (76)

---

(75) Voir supra pp. 12 et 13.
(76) Note de service du 29 avril 1974 du Directeur général adjoint du Service général de l'enseignement privé, Ministère de l'Education, Québec.

On met ainsi au point une méthode qui va tenir compte à la fois:

"1) des services offerts par l'institution privée: laboratoires, gymnase, orientation, bibliothèque, salles de cours, etc.;

2) des services autorisés pour les écoles publiques élémentaires, secondaires ou collégiales selon le cas;

3) de la clientèle qualitative et quantitative particulière de l'institution privée;

4) des règles d'espace (pieds carrés alloués) pour chacun des types de locaux en vigueur alors pour la construction des écoles publiques élémentaires, secondaires ou collégiales selon le cas;

5) des règles d'équipement (appareillage et outillage) et d'ameublement alors en vigueur pour les écoles publiques élémentaires, secondaires ou collégiales selon le cas;

6) des règles en vigueur quant à la superficie et au coût moyen des terrains;

7) des coûts de construction (au pied carré) alors en vigueur pour les écoles élémentaires, secondaires ou collégiales, du coût des honoraires professionnels et du coût des imprévus;

8) du coût alors en vigueur pour la location de l'argent sur une période de 20 ans incluant le coût des frais d'émission des obligations (8½%);

9) des subventions déjà versées par le gouvernement à l'institution pour fins de construction" (77).

Ensuite, chaque institution remplit, sous serment, un formulaire détaillé dont les points d'aboutissement sont:

a) la valeur locative totale de l'institution en cause;

b) la valeur locative per capita de ladite institution, c'est-à-dire la valeur locative totale indiquée au paragraphe précédent divisée par le nombre d'élèves de l'institution au 30 septembre de l'année scolaire en cours.

---

(77) <u>Ibid.</u>.

Ce formulaire se divise en quatre parties:

I: Mesure des locaux d'enseignement et de la valeur de leur ameublement et équipement.

II: Mesure de la valeur locative des locaux afférents aux locaux d'enseignement, de leur équipement et de leur ameublement.

III: Mesure des autres locaux et de la valeur de leur ameublement et de leur équipement.

IV: Mesure de la valeur locative de l'institution.

L'examen du document fait ressortir le grand nombre d'éléments qui entre en cause. A ce sujet, on consultera avec profit la description de l'hypothèse de travail retenue que nous donnons à l'<u>Annexe B</u> du présent rapport. La complexité des calculs ne doit pas faire oublier que:

> *"En gros, la valeur locative per capita d'une institution est un équivalent de loyer dont les éléments de calcul sont:*
>
> *1- les normes en vigueur en 1971 pour la construction des écoles publiques de même catégorie aux plans*
> *- de la nature et de la superficie des locaux*
> *- de l'occupation des locaux*
> *- de la superficie des terrains et de l'aménagement extérieur*
> *- de la valeur de l'ameublement intégré, du mobilier, de l'appareillage et de l'outillage intégrés aux coûts de construction pour fins d'immobilisation.*
>
> *2- des coûts moyens des 50 dernières écoles secondaires construites en ce qui concerne (à compter de 1971)*
> *- les coûts de construction (y compris les conditions spéciales de construction, les honoraires professionnels et les contingences)*
> *- les coûts des terrains et de leur aménagement*
> *- les coûts de l'ameublement intégré, du mobilier, de l'appareillage et de l'outillage intégrés aux coûts de construction pour fins d'immobilisation.*
>
> *3- du coût moyen des émissions des obligations pour les 12 derniers mois (à compter de 1971)*

> 4- *des subventions reçues des gouvernements fédéral et provincial pour fins de construction*" (78).

Le formulaire de 1971 demeure en vigueur durant deux ans (1971/1972 et 1972/1973) et les calculs de 1971/1972 ne sont pas repris en 1972/1973. En 1973, le Ministère procède à certaines modifications et un nouveau formulaire entre en vigueur avec l'année scolaire 1973/1974. Comme celui de 1971, le formulaire de 1973 comporte quatre parties. On amorce, toutefois, en 1973 le fusionnement des trois premières parties du formulaire de 1971 dans le but de "*tenir compte davantage des réalités institutionnelles et de simplifier les calculs dans toute la mesure du possible*" (79). A côté de ce changement de forme et de quelques autres de même nature, on observe la modification, dans la plupart des cas à la hausse, de plusieurs coefficients (par exemple: normes de superficie par place-élève, nombre de places-élèves selon la norme de la clientèle).

On remarque que chaque institution privée, dans ce système, a la responsabilité de remplir avec soin le formulaire. La tâche est exigeante, mais l'expérience montre que si une institution a fait l'effort initial d'inventorier méthodiquement tous les éléments dont on doit tenir compte, il suffit de procéder subséquemment à des mises à jour qui peuvent s'effectuer aisément. En outre, il ressort de cette méthode qu'elle conduit à l'établissement d'une valeur locative propre à chaque institution. Cette valeur, divisée par le chiffre de la clientèle de l'institution, fournit la valeur locative per capita sur laquelle se fonde la subvention per capita, celle-ci correspondant à 80% ou 60% de celle-là, selon que l'institution est déclarée d'intérêt public (art. 14) ou reconnue pour fins de subvention (art. 17). Le calcul de

---

(78) Note de service, Antonin Moreau, Service général de l'enseignement privé, Ministère de l'Education, Québec, 16 janvier 1974.

(79) Notes explicatives relatives au formulaire de la valeur locative des institutions privées de niveau secondaire (édition 1973/74), Antonin Moreau, Service général de l'enseignement privé, Ministère de l'Education, Québec, mars 1973.

cette valeur entraîne, enfin, une diminution des dépenses du groupe II (service de la dette et équipement) du budget de fonctionnement où se trouvaient inscrits, avant l'introduction de la méthode, des frais relatifs au service de la dette à long terme, comme la dépense équivalant au loyer.

CONCLUSION

L'analyse qui précède permet de constater que l'on est resté fidèle au principe de financement des institutions privées contenu dans la Loi de l'enseignement privé et fondé sur la notion de coût moyen. En revanche, les modalités d'application du principe ont évolué en raison:

a) des modifications apportées aux règles budgétaires du secteur public auquel la loi impose une référence,
b) des retouches successives apportées à la méthode même de calcul du coût moyen.

Phases de l'évolution.

La période en cause soumise à notre examen fait ressortir trois phases dans l'évolution de la méthode de calcul du coût moyen.

A la première phase correspondent les deux premières années (1969/1970 et 1970/1971). Elles sont marquées par l'établissement d'une méthode de calcul du coût moyen où les dépenses de fonctionnement admises du secteur public sont divisées en trois groupes que nous retrouvons dans la seconde phase, qui va suivre. La subvention correspond alors à 80% ou à 60% du coût moyen ainsi déterminé.

La deuxième phase, d'une durée de trois ans (1971/1972, 1972/1973, 1973/1974), se caractérise à la fois par l'introduction de la méthode de la valeur locative et par la distinction à laquelle on procède entre le coût moyen, dans le secteur public, de l'enseignement général et de l'enseignement professionnel. Chaque institution privée reçoit une subvention s'élevant à 80% ou à 60% d'un coût moyen per capita constitué des deux éléments suivants:

a) un coût moyen per capita pour l'ensemble des postes figurant au budget de fonctionnement des maisons d'enseignement et valable, d'une manière uniforme, pour toutes les institutions privées. Ce coût moyen est fondé à la fois sur:

1o des normes particulières de financement per capita définies par les règles du Ministère qui s'appliquent aux dépenses du groupe I;

2o des calculs, à partir de prévisions budgétaires du secteur public, afin d'en arriver à un coût moyen per capita pour chacun des postes de dépenses du groupe II;

3o un coût per capita qui correspond au montant nécessaire pour:

(1) l'application intégrale du décret qui tient lieu de convention collective entre les enseignants et les commissions scolaires régionales (dépenses du groupe III);

(2) l'application de la politique administrative et salariale du personnel de direction des écoles (dépenses figurant parmi celles du groupe I);

4o un coût per capita, là où il y a des dépenses d'ateliers reliées à l'enseignement professionnel;

b) un coût per capita, propre à chaque institution privée, fondé sur la valeur locative de chacune d'entre elles et équivalant au service de la dette à long terme et au loyer.

La troisième phase (1974/1975) reflète la mise en place du système des enveloppes budgétaires en vigueur dans le secteur public depuis l'année précédente. Ce système va conduire au calcul, en 1975/1976, d'une seule enveloppe à laquelle viendront s'ajouter, comme en 1974/1975, des suppléments à titre d'Autres dépenses subventionnées, un boni de vie

chère qui croît rapidement, et, bien entendu, la valeur locative propre à chaque institution privée. C'est sur la somme du coût moyen de ces trois éléments que l'on fixe la subvention globale, comptée à 80% ou à 60%.

Dépenses exclues

On observe, en même temps, que certaines dépenses n'entrent pas en ligne de compte dans le calcul du coût moyen servant à déterminer les subventions aux institutions privées. On peut les classer en cinq catégories:

1) celles qui sont expressément exclues par la Loi (art. 21):
   - Administration du transport
   - Coût du transport
   - Dépenses de transfert
2) celles pour lesquelles le secteur public a un budget spécial:
   - Recherche et expérimentation
   - Agent de développement pédagogique
   - Conseiller pédagogique en éducation physique, sport et plein air
   - Plan de développement des langues
   - Aide aux élèves à la pension
3) celles qui doivent, en principe, s'autofinancer:
   - Cantines (Cafétérias)
   - Résidences d'étudiants
4) celles qui n'entrent pas dans le cadre de l'enseignement régulier:
   - Education des adultes
5) celles, évidemment, qui ne sont pas admises par les règles de financement du Ministère.

Voilà comment est établi le coût moyen sur lequel reposent les calculs conduisant à l'établissement de la part de l'Etat et de celle des parents dans le système de financement des institutions privées au Québec.

DEUXIEME PARTIE

APPRECIATION DE LA METHODE DE CALCUL DU COÛT MOYEN

Tenter d'apprécier la méthode de calcul du coût moyen employée par le Ministère de l'Education au cours des six premières années d'existence de la Loi de l'enseignement privé c'est:

1° bâtir et mettre en application une méthode d'analyse du coût moyen fondée sur un classement par catégories des éléments constitutifs de ce coût (chapitre I);

2° examiner en quoi le cadre juridique actuel sera modifié si l'on retient les recommandations du présent rapport (chapitre II);

3° faire état d'un certain nombre de contraintes auxquelles nous avons dû faire face dans l'analyse concrète de la situation des institutions privées (chapitre III).

Telle est la démarche que nous adoptons dans cette seconde partie.

CHAPITRE I

ELEMENTS CONSTITUTIFS DU COÛT MOYEN

La première partie qui précède montre que plusieurs éléments entrent en ligne de compte dans l'établissement du coût moyen. En outre, ces différents éléments ne sont pas tous traités d'une manière identique. L'intérêt est alors évident de s'arrêter aux méthodes de calcul de ces éléments. Ces méthodes rendent possible la présentation d'une structure d'analyse du coût moyen global qui fait ressortir ce coût en passant successivement par les étapes suivantes que l'on trouve dans le Tableau no 19:

a) coût moyen de fonctionnement de l'enseignement général (poste no 5);

b) coût moyen de fonctionnement de l'enseignement professionnel (poste no 7);

c) valeur locative (poste no 8).

On remarque, dans le tableau, que nous utilisons le coût moyen de fonctionnement de l'enseignement général (poste no 5) comme base d'établissement des pourcentages. Cela tient au fait que la plupart des institutions privées subventionnées dispensent ce type d'enseignement (1). On constate aussi qu'en fonction du mode de détermination du coût à l'unité de ses différents éléments constitutifs le coût moyen de fonctionnement de l'enseignement général se décompose en quatre catégories:

1. coûts à l'unité résultant de la conversion d'un montant de base prévu dans les règles budgétaires du secteur public;

---

(1) Voir supra, p. 77.

2. coûts à l'unité indiqués d'une manière précise dans les mêmes règles;

3. coûts à l'unité établis d'après les budgets de l'année précédente du secteur public;

4. coûts à l'unité établis d'après les budgets de l'année précédente ou les états financiers du secteur public et tenant compte des politiques salariales et administratives du Ministère.

La comparaison entre l'année terminale 1974/1975 et les années antérieures fait ressortir la réduction du nombre d'éléments qui entrent dans le calcul du coût moyen avec l'adoption de la méthode des enveloppes. Pareille constatation illustre, une fois de plus, la souplesse de la loi, dont les modes d'expression rendent possibles les adaptations nécessaires d'une année à l'autre.

Nous allons nous servir des catégories qui précèdent dans l'analyse qui va suivre.

TABLEAU ANALYTIQUE, PAR CATEGORIES, DES ELEMENTS CONSTITUTIFS DU COÛT PAR ELEVE EN VERTU DE LA LOI DE L'ENSEIGNEMENT PRIVE   Tableau no 19

Niveau secondaire - Années scolaires 1969/70 à 1974/75

	1969-70		1970-71		1971-72		1972-73		1973-74		1974-75	
	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%
1. Coûts à l'unité résultant de la conversion d'un montant de base prévu dans les règles:												
Administration générale	1.82		1.70		2.27		3.01		2.89		-	
Administration pédagogique	.91		.85		2.56		2.74		2.65		-	
Orientation et psychologie	1.45		1.36		1.28		1.37		1.21		-	
Service aux étudiants	-		-		-		2.05		1.81		-	
Enveloppe no 2	-		-		-		-		-		3.18	
Enveloppe no 3	-		-		-		-		-		7.64	
TOTAL (A)	4.18	0.88	3.91	[illegible]	6.11	0.76	9.17	1.07	8.56	0.94	10.82	1.13
2. Coûts à l'unité indiqués d'une manière précise dans les règles:												
Administration générale	18.00		19.44		21.50		22.00		23.50		-	
Administration pédagogique	16.00		15.12		16.00		20.00		22.00		-	
Perfectionnement du personnel enseignant	4.64		-		-		-		-		-	
Personnel administratif, technique et de secrétariat	11.09		11.88		15.00		19.00		21.50		-	
Orientation et psychologie	11.00		11.88		13.00		15.00		16.00		-	
Bibliothèque et audio-visuel	15.00		16.20		16.50		22.00		24.00		-	
Avantages sociaux	-		-		1.46		1.62		-		-	
Culte et pastorale	11.00		11.88		11.00		11.00		11.00		-	
Services aux étudiants	-		-		-		2.00		2.00		-	
Loisirs et sports	3.50		3.78		5.00		5.50		5.50		-	
Honoraires-contrats	-		-		-		1.10		1.32		-	
Matériel didactique	24.00		25.92		26.50		26.50		26.50		-	
Cours spéciaux	-		-		.72		-		-		-	
Service social, santé et cliniques	-		-		1.50		2.00		2.00		-	
Enveloppe no 1	-		-		-		-		-		76.00	
Enveloppe no 2	-		-		-		-		-		40.00	
Enveloppe no 3	-		-		-		-		-		149.00	
TOTAL (B)	112.14	15.64	116.10	14.72	128.18	15.86	147.72	17.56	155.32	17.16	265.00	[illegible]
3. Coûts à l'unité établis d'après les budgets de l'année précédente du secteur public:												
Perfectionnement du personnel enseignant	-		4.79		8.07		8.04		7.87		-	
Frais de voyage du personnel enseignant	1.50		1.62		1.10		1.16		1.15		-	
Service de la dette	39.02		38.66		18.30		21.11		19.85		-	
Service de l'équipement	96.44		114.18		114.59		86.51		92.43		-	
Enveloppe no 3	-		-		-		-		-		2.13	
Autres dépenses subventionnées	-		-		-		-		-		44.06	
TOTAL (C)	[illegible]	19.10	159.25	20.19	142.06	17.58	117.42	13.52	121.40	12.40	46.19	[illegible]

Tableau no 19

(suite)

	1969-70 $	1969-70 %	1970-71 $	1970-71 %	1971-72 $	1971-72 %	1972-73 $	1972-73 %	1973-74 $	1973-74 %	1974-75 $	1974-75 %
4. Coûts à l'unité établis d'après les budgets de l'année précédente ou les États financiers du secteur public et tenant compte des politiques salariales et administratives du Ministère:												
Salaires du personnel enseignant (incluant avantages sociaux)	463.84		509.44		531.62		567.04		610.79		666.77	
Perfectionnement du personnel enseignant	-		-		-		-		-		6.76	
Boni - Hausse du coût de la vie	-		-		-		-		9.93		59.83	
TOTAL (D)	463.84	64.68	509.44	64.57	531.62	65.80	567.04	67.96	620.72	68.50	733.36	69.48
5. Coût moyen (fonctionnement) - Enseignement général: (A) - (B) - (C) - (D)	717.12	100.00	788.70	100.00	807.97	100.00	841.35	100.00	906.20	100.00	1,055.37	100.00
6. Matériel d'atelier	-		-		10.25		44.19		42.89		45.89	
7. Coût moyen (fonctionnement) - Enseignement professionnel	717.12		788.70		818.22		885.54		949.09		1,101.26	
8. Valeur locative (variable pour chaque institution)	aucune		aucune		xxx		xxx		xxx		xxx	
9. Coût moyen global	717.12		788.70		xxx		xxx		xxx		xxx	

1. COÛTS A L'UNITE RESULTANT DE LA CONVERSION D'UN MONTANT DE BASE PREVU DANS LES REGLES BUDGETAIRES DU SECTEUR PUBLIC

Les normes de cette première catégorie de coûts traduisent le fait que le Ministère reconnaît l'existence de frais fixes par l'attribution, à chaque institution publique, d'un montant de base que l'on trouve:

a) aux postes Administration générale, Administration pédagogique, Orientation et psychologie, de 1969/1970 à 1971/1973 inclusivement, auxquels vient s'ajouter en 1972/1973 et 1973/1974 le poste Service aux étudiants;

b) dans les enveloppes no 2 et no 3, qui se substituent aux postes indiqués aux paragraphes précédents en 1974/1975.

Pour les fins du calcul du coût moyen, ces montants, nous l'avons vu dans la première partie, sont transformés en coût à l'unité (coût-élève) en utilisant le chiffre de la clientèle de régionales dont le nombre varie, d'une année à l'autre. Deux aspects méritent d'être examinés relativement à cette transformation: le premier touche à la taille des institutions publiques utilisées, le second a trait aux variations de la taille moyenne de ces mêmes institutions. A ces deux aspects on doit en associer un troisième qui chevauche sur les deux précédents: il s'agit du décalage dans le temps dont nous traiterons à l'intérieur des deux premiers aspects.

Taille des institutions utilisées

Quelle que soit sa taille, chaque commission régionale reçoit des montants de base fixes que reflète le Tableau no 20. Il n'est pas inutile alors d'avoir une idée de la tail'a des institutions en cause. Deux tableaux vont nous aider à nous situer. On observe l'évolution, par le Tableau no 21, de la taille moyenne des institutions publiques

EVOLUTION DES MONTANTS DE BASE PREVUS DANS LES REGLES BUDGETAIRES

Années scolaires	Source	Administration générale	Administration pédagogique	Orientation et psychologie	Service aux étudiants	Enveloppes		Total	Accroissement annuel	
						no 2	no 3		Montant	Pourcentage
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
		$	$	$	$	$	$	$	$	
1968/1969	Tableau no 1	10,000	5,000	8,000	-	-	-	23,000	-	-
1969/1970	Tableau no 5	10,800	5,400	8,640	-	-	-	24,840	1,840	8.00%
1970/1971	Tableau no 8	16,000	18,000	9,000	-	-	-	43,000	18,160	73.11%
1971/1972	Tableau no 10	22,000	20,000	10,000	15,000	-	-	67,000	24,000	55.81%
1972/1973	Tableau no 13	24,000	22,000	10,000	15,000	-	-	71,000	4,000	5.97%
1973/1974	Texte à l'appui du tableau no 17	-	-	-	-	25,000	60,000	85,000	14,000	19.72%

Tableau no 20

CLIENTELE MOYENNE DES REGIONALES UTILISEES DANS LE CALCUL DU COUT MOYEN Tableau no 21				
Années scolaires (1)	Source (2)	Clientèle utilisée (3)	Institutions retenues (4)	Clientèle moyenne (3) ÷ (4)
1969/1970	Tableau no 1	291,106	53	5,492
1970/1971	Tableau no 5	408,207	64	6,378
1971/1972	Tableau no 8	281,250	40	7,031
1972/1973	Tableau no 10	467,719	64	7,308
1973/1974	Tableau no 13	348,451	42	8,296
1974/1975	Texte à l'appui du tableau no 17	447,546	57	7,851

utilisées dans le calcul, alors que le Tableau no 22 apporte un complément d'information sur celles dont les chiffres ont servi au calcul pour trois années dont nous possédons les données. On

REGIONALES UTILISEES DANS LE CALCUL DU COUT MOYEN Tableau no 22			
Années scolaires	Clientèle moyenne	Taille de la régionale la plus	
		petite	grande
1969/1970	5,492	1,007	16,654
1970/1971	6,378	-	-
1971/1972	7,031	-	-
1972/1973	7,308	1,580	22,299
1973/1974	8,296	2,081	21,500
1974/1975	7,851	-	-
Sources: Tableau no 21 et Coût-élève au secondaire, Op. cit.			

constate que la clientèle moyenne varie, durant la période, entre 5,492 et 8,296 alors que les tailles extrêmes s'établissent à 1,007 et 22,299 élèves.

Si la régionale reçoit un montant fixe qui ne tient pas compte de sa taille, il en va autrement de l'institution privée. Elle se voit attribuer une somme, pour les mêmes postes, en fonction de sa population étudiante, résultant de l'obligation dans laquelle se trouve placé le Ministère de convertir en coût-élève les montants de base. Cette opération fournit un coût à l'unité très bas, comme le montre le Tableau no 19, qui fait d'ailleurs ressortir le fait que cette première catégorie de coûts correspond, au mieux, à environ 1% du coût moyen de fonctionnement de l'enseignement général. Malgré cette proportion modeste, il y a intérêt à s'y arrêter parce que les institutions privées sont de taille beaucoup plus petite que les régionales; il s'ensuit qu'il leur est pratiquement impossible de percevoir, pour les postes en cause, des sommes comparables à celles que reçoivent les institutions publiques, comme le reflète le Tableau no 23. Ce tableau, bâti pour une institution privée recevant 1,000 inscriptions, fait ressortir la situation défavorable dans laquelle elle se trouve vis-à-vis d'une institution publique de taille comparable. Nous utilisons le chiffre de 1,000 inscriptions parce qu'il s'agit là de la taille maximale, rarement dépassée, des institutions privées d'enseignement secondaire. Une population inférieure à 1,000 étudiants accentuerait l'écart défavorable alors qu'une population supérieure à 1,000 étudiants produirait un résultat contraire.

COMPARAISON DES MONTANTS DE BASE ENTRE UNE REGIONALE
ET UNE INSTITUTION PRIVEE DE 1,000 ELEVES

Tableau no 23

Années scolaires	Institution privée de 1,000 élèves				Régionale	Ecart défavorable
	Coût moyen	Majoration de 10%	Montant perçu par élève	Somme totale		
	$	$	$	$	$	$
1969/1970	4.18	0.42	4.60	4,600	24,840	20,240
1970/1971	3.91	0.39	4.30	4,300	43,000	38,700
1971/1972	6.11	0.61	6.72	6,720	67,000	60,280
1972/1973	9.17	0.92	10.09	10,090	71,000	61,580
1973/1974	8.56	0.86	9.42	9,420	85,000	75,580
1974/1975	10.82	1.08	11.90	11,900	85,000	73,100

Il faut reconnaître que la majoration de 10%, fondée sur le plafond de 110% (2) du coût moyen, ne s'applique pas seulement aux postes en question et qu'elle est, dans les faits, fondée sur le coût moyen global. On peut alors penser qu'en pratique l'institution privée, libre dans l'utilisation des sommes qu'elle reçoit, pourra décider d'attribuer davantage aux postes compris dans cette première catégorie de coûts au détriment d'autres postes de dépenses. Là n'est pas la question dans l'analyse présente puisque c'est la méthode de financement qui est en cause. C'est pourquoi, force nous est de constater que le tableau démontre que la fraction de 10% est insuffisante pour tenir compte à la fois de la transformation des montants de base en coût moyen et du décalage dans le temps causé par l'utilisation de normes de l'année précédente dans le calcul du coût moyen. Le Tableau no 23 contient les effets du système qui, pour 1970/1971 par exemple, prévoit l'octroi à une régionale de $43,000 alors que l'institution privée reçoit une subvention de l'Etat per capita de 80% ou de 60% du montant de $3.91 fondé sur les règles budgétaires de l'année 1969/1970 à laquelle s'ajoute une somme ne dépassant pas 30% du coût moyen et qui est versée par les parents, ce qui lui permet de toucher, au total, $4,300.

Le Tableau no 24 compare le coût moyen admis pour une institution publique (après en avoir exclu les montants de base) au coût moyen retenu chaque année pour le secteur privé, augmenté de la majoration de 10% propre à permettre d'atteindre le plafond de 110%. On obtient ainsi, pour l'institution privée, le chiffre de ses revenus maximums per capita et, dans le cas de l'institution publique, celui de ses revenus admissibles au financement des dépenses autres que celles de la première catégorie. Cette comparaison amène à conclure que, pour recevoir la même somme qu'une institution publique, au titre des frais fixes, l'institution privée devait accueillir 6,148 élèves en 1969/1970, 654 élèves en 1970/1971, 1,184 élèves en 1971/1972 et 2,549 élèves en 1972/1973.

---

(2) Voir supra, p.11.

EFFET DE L'UTILISATION DES NORMES DE L'ANNEE PRECEDENTE ET DE LA TRANSFORMATION DES MONTANTS DE BASE EN COÛTS A L'UNITE

Tableau no 24

	Années scolaires					
	1969/1970	1970/1971	1971/1972	1972/1973	1973/1974	1974/1975
	$	$	$	$	$	$
Coûts à l'unité résultant de la conversion	4.18	3.91	6.11	9.17	8.56	10.82
Autres coûts	712.94	784.79	801.86	832.18	897.64	1,044.55
Coût moyen (fonctionnement) - Enseignement général (Tableau no 19)	717.12	788.70	807.97	841.35	906.20	1,055.37
PLUS: majoration de 10%	71.71	78.87	80.80	84.14	90.62	105.53
Revenus maximums per capita de l'institution secondaire privée	788.89	867.57	888.77	925.49	996.82	1,160.90
MOINS: Revenus admissibles per capita de l'institution publique (Tableau no 25)	(784.79)	(801.86)	(832.18)	(897.64)	(1,044.55)	
Ecart per capita correspondant aux revenus nécessaires au financement des coûts de la première catégorie par élève	4.04	65.71	56.59	27.85	(47.73)	
Total des montants de base acceptés pour l'institution publique	$24,840	$43,000	$67,000	$71,000	$85,000	
Nombre d'étudiants nécessaires à l'institution privée pour obtenir le total des montants de base: $24,840 ÷ $ 4.04 = 6,148 $43,000 ÷ $65.71 = 654 $67,000 ÷ $56.59 = 1,184 $71,000 ÷ $27.85 = 2,549	6,148	654	1,184	2,549	—	

REVENUS ADMISSIBLES PER CAPITA D'UNE REGIONALE ETABLIS EN FONCTION DES COÛTS MOYENS A FINANCER ANNUELLEMENT

DIMINUES DES COÛTS A L'UNITE RESULTANT DE LA CONVERSION DES MONTANTS DE BASE

Tableau no 25

	1969/1970	1970/1971	1971/1972	1972/1973	1973/1974	1974/1975
	$	$	$	$	$	$
Coût moyen (correspond, dans le secteur public, au coût de l'année ultérieure à celle retenue pour le secteur privé)	788.70	807.97	841.35	906.20	1,055.37	
MOINS: Coûts à l'unité résultant de la conversion des montants de base	(3.91)	(6.11)	(9.17)	(8.56)	(10.82)	
Autres coûts (correspondent aux revenus admissibles per capita nécessaires au financement de ces coûts)	784.79	801.86	832.18	897.64	1,044.55	

Si on reconnaît que les institutions privées ne peuvent pas atteindre la taille des régionales du secteur public, il faut aussi admettre que l'effet combiné de l'utilisation des normes de l'année précédente et de la transformation des montants fixes en coûts à l'unité se traduit, pour une institution privée, en une double répercussion:

a) un écart défavorable en relation inverse avec la taille de l'institution;

b) un écart défavorable qui, en chiffres absolus, s'accroît avec le temps en raison particulièrement de l'inflation, et conduit, en 1973/1974, à une différence négative per capita de $47.73, à cause de la part grandissante que prennent les autres dépenses dans l'augmentation annuelle du coût moyen (Tableau no 26). Il n'y a alors aucune possibilité pour l'institution de récupérer le montant en cause de $85,000.

REPARTITION DE LA HAUSSE ANNUELLE DU COÛT MOYEN

Tableau no 26

	Coûts moyens	Hausse annuelle		Répartition de la hausse annuelle			
				Coûts convertis		Autres dépenses	
	$	$	%	$	%	$	%
1969/1970	717.12	-	-	-	-	-	-
1970/1971	788.70	71.58	9.98	- 0.27	- 0.04	71.85	10.02
1971/1972	807.97	19.25	2.44	2.20	0.28	17.07	2.16
1972/1973	841.35	33.38	4.13	3.06	0.38	30.32	3.75
1973/1974	906.20	64.85	7.71	- 0.61	- 0.07	65.46	7.78
1974/1975	1,055.37	149.17	16.46	2.26	0.25	146.91	16.21

Variations de la taille moyenne des institutions utilisées

Un facteur additionnel, relié à la conversion des montants de base en coûts à l'unité, vient aussi influer sur l'écart entre les institutions privées et les institutions publiques. Ce facteur englobe à la fois le nombre et la taille des institutions de l'échantillonnage qui sert au calcul, c'est-à-dire la taille moyenne. Comme l'évolution des normes relatives aux montants de base n'est pas proportionnelle à l'évolution de la taille des institutions publiques, la conversion en coût à l'unité provoque des distorsions. Le Tableau no 20 reflète l'évolution des montants de base prévus dans les règles budgétaires et versés à chaque régionale du secteur public. On observe une hausse annuelle qui, à aucun moment, ne se dément, même si l'accroissement varie d'une année à l'autre, aussi bien en valeur absolue qu'en pourcentage de l'année précédente. On s'attendrait alors que, sinon en chiffres absolus, le pourcentage d'accroissement per capita soit semblable, pour le secteur privé, à celui du public. On constate par le Tableau no 27 qu'il n'en

EVOLUTION DU COÛT-ELEVE RESULTANT DE LA CONVERSION DES MONTANTS DE BASE

Tableau no 27

Années scolaires	Coût-élève	Accroissement annuel	
		Montant	Pourcentage
	$	$	
1969/1970	4.18	-	-
1970/1971	3.91	(0.27)	(6.46%)
1971/1972	6.11	2.20	56.27%
1972/1973	9.17	3.06	50.08%
1973/1974	8.56	(0.61)	(6.65%)
1974/1975	10.82	2.26	26.40%

Source: Tableau no 19.

est rien. En effet, pour aucune des six années en cause il y a correspondance des pourcentages d'accroissement. Ceux-ci se révèlent constamment plus bas dans le secteur privé que dans le secteur public, sauf en 1974/1975 où le contraire se produit, comme le montre le Tableau no 28. Ainsi, pour 1970/1971, même si les normes retenues

DES POURCENTAGES D'ACCROISSEMENT
EVOLUTION COMPAREE DU COÛT-ELEVE RESULTANT
DE LA CONVERSION DES MONTANTS DE BASE

Tableau no 28

Années scolaires	Pourcentage d'accroissement annuel	
	Secteur public (année précédente)	Secteur privé (année précédente)
1969/1970	-	-
1970/1971	8.00%	(6.46%)
1971/1972	73.11%	56.27%
1972/1973	55.81%	50.08%
1973/1974	5.97%	(6.65%)
1974/1975	19.72%	26.40%

Sources: Tableaux no 20 et no 27

montrent une augmentation de 8% (suivant règles budgétaires 1969/1970) par rapport aux précédentes, le coût obtenu représente une diminution moyenne de 6.46% (suivant règles budgétaires 1969/1970) par rapport à l'année antérieure, et cela sans même tenir compte du décalage dans le temps. Pour 1973/1974, l'augmentation des normes retenues correspond à une majoration de 5.97% (suivant règles budgétaires 1972/1973) et, cependant, le coût moyen est de 6.65% (suivant règles budgétaires 1972/1973) inférieur à celui de l'année précédente. La cause de ce phénomène tient au fait que l'on n'utilise pas constamment des chiffres identiques pour établir, au fil des années, la clientèle moyenne, donnée qui sert à convertir en coût à l'unité les montants de base. Le Tableau no 21 indique, en effet, une progression, durant les cinq premières années d'application de la Loi de l'enseignement privé,

du chiffre de la clientèle moyenne des régionales utilisées dans le calcul du coût moyen. Seule la dernière année (1974/1975) reflète une baisse, qui demeure relative car le palier de 9,851 où s'arrête la population retenue cette année-là dépasse la moyenne de chacune des quatre premières années du régime. En effet, de 5,492 élèves en 1969/1970, la clientèle moyenne passe à 8,296 élèves en 1973/1974. La baisse de cette clientèle en 1974/1975 n'est évidemment pas étrangère à la hausse du coût-élève de 26.40% mise en lumière dans le Tableau no 28 (3).

Si l'on fait intervenir le décalage dans le temps, ce qui correspond en fait à la réalité engendrée par le système, les écarts sont aussi capricieux, comme le montre le Tableau no 29. Par exemple, on observe que pour l'année scolaire 1970/1971 le secteur privé subit

EVOLUTION COMPAREE DES POURCENTAGES D'ACCROISSEMENT DU COÛT-ELEVE RESULTANT DE LA CONVERSION DES MONTANTS DE BASE COMPTE TENU DU DECALAGE DANS LE TEMPS

Tableau no 29

Années scolaires	Secteur public	Secteur privé
1969/1970	9.00%	-
1970/1971	73.11%	(6.46%)
1971/1972	55.81%	56.27%
1972/1973	5.97%	50.08%
1973/1974	19.72%	(6.65%)
1974/1975		26.40%

Sources: Tableaux no 20 et no 27

une diminution de 6.46% (suivant normes de l'année 1969/1970), tandis que le secteur public enregistre une hausse de 73.11% (suivant normes de l'année courante, 1970/1971). En 1972/1973, la situation presque in-

(3) Si, en effet, l'on avait utilisé en 1974/1975 la clientèle moyenne de l'année précédente (8,296 élèves au lieu de 7,851) on aurait obtenu un coût moyen à l'unité de $10.25 au lieu de $10.82. La hausse de ce coût à l'unité se serait établie à $1.69 par rapport à l'année 1973/1974, ce qui représente un accroissement de 19.74%, à toutes fins pratiques, correspondant au 19.72% du Tableau no 20.

verse se produit: le secteur public n'augmente que de 5.97% (suivant règles budgétaires de 1972/1973), alors que le secteur privé s'accroît de 50.08% (suivant règles budgétaires de 1971/1972).

Comment procéder au redressement d'une telle situation? A notre avis, le problème soulevé remet en cause le cadre juridique dans l'un de ses éléments essentiels: la notion de coût moyen, particulièrement, ici, dans l'une de ses composantes, les frais fixes. C'est pourquoi nous reportons au chapitre II qui va suivre la recherche d'une avenue vers un autre mode de calcul de la subvention à verser au secteur privé.

2. COÛTS A L'UNITE INDIQUES D'UNE MANIERE PRECISE DANS LES REGLES

Dans le Tableau no 19 on observe que la portion des coûts de la deuxième catégorie s'accroît légèrement au cours des cinq premières années (sauf en 1970/1971 où elle baisse à 14.72% du coût total) pour s'élever rapidement en 1974/1975. En effet, la proportion en cause passe, sans transition, en cette dernière année, de 17.16% à 25.11%, hausse sensible qui coïncide avec la mise en application, pour la première fois dans le secteur privé, de la méthode des enveloppes dans le calcul du coût moyen. Ainsi, la fraction des dépenses admissibles et connues, sans même qu'il soit nécessaire de référer aux prévisions budgétaires de l'année précédente du secteur public, prend une importance d'autant plus grande et une ampleur inconnue jusque là.

Pour ce type de dépenses, le décalage dans le temps fait également son oeuvre comme le montre la comparaison entre les secteurs public et privé contenue dans le Tableau no 30.

EVOLUTION DES COÛTS A L'UNITE INDIQUES D'UNE MANIERE PRECISE DANS LES REGLES BUDGETAIRES

Tableau no 30

Années scolaires	Secteur public	Secteur privé			Ecart
		Coût moyen	Supplément de 10%	Total	
	$ (1)	$ (2)	$ (3)	$ (4)	$ (4)-(1)
1968/1969	112.14	-	-	-	-
1969/1970	116.10	112.14	11.21	123.35	7.25
1970/1971	128.18	116.10	11.61	127.71	(0.47)
1971/1972	147.72	128.18	12.82	141.00	(6.72)
1972/1973	155.52	147.72	14.77	162.49	6.97
1973/1974	265.00	155.52	15.55	171.07	(93.93)
1974/1975		265.00	26.50	291.50	

Source: Tableau no 19

Ce tableau fait abstraction des politiques particulières pratiquées par les institutions privées relativement aux frais de scolarité et s'appuie exclusivement sur le montant maximum permis par la loi qu'elles peuvent exiger des parents (30% pour une institution déclarée d'intérêt public et 50% pour une institution reconnue pour fins de subvention). On y voit que seule l'année 1970/1971 fait ressortir des montants presque semblables, car l'écart de $0.47, défavorable à l'institution privée, est minime et tend à indiquer que les deux secteurs sont traités d'une manière à peu près semblable. Il en va autrement des autres années. En 1969/1970 aussi bien qu'en 1972/1973, le secteur privé se trouve favorisé légèrement alors que le contraire se produit en 1971/1972 comme en 1973/1974. L'écart, en cette dernière année, atteint la somme spectaculaire de $93.93, au moment où l'on utilise, pour la première fois, la méthode des enveloppes dans le calcul de la subvention au secteur public, mesure qui ne se reflétera dans le secteur privé qu'en 1975/1976.

Le tableau montre, en définitive, qu'à deux reprises seulement (en 1969/1970 et en 1972/1973) le supplément de 10% au-delà du coût moyen que peut percevoir l'institution privée a placé celle-ci dans une situation légèrement favorable par rapport au secteur public. Les trois autres années de la période en cause traduisent, au contraire, une situation défavorable qui va d'un écart marginal de $0.47 jusqu'à une différence de $93.93. L'ensemble des cinq premières années d'existence de la Loi de l'enseignement privé indique que le système s'est révélé nettement défavorable au secteur privé, celui-ci se trouvant en face d'un écart défavorable net de $106.90 par élève au moment où s'arrête notre étude. Pareille situation tient à l'emploi de données de l'année précédente dans le calcul des coûts moyens de ce type. Comment la modifier en vue d'un traitement plus équitable?

Les règles budgétaires sont connues assez tôt pour que l'on puisse s'en servir dans le calcul du coût moyen, ainsi qu'en témoigne

le Tableau no 31. On se rend compte qu'elles sont généralement connues plusieurs mois avant que ne s'ouvre l'année scolaire. Il ne peut en être autrement, car elles sont appelées à servir à la préparation du budget des commissions scolaires de la prochaine année, document sur lequel se fonderont les subventions à verser par l'Etat au secteur public.

PUBLICATION DES REGLES BUDGETAIRES ANNUELLES

Tableau no 31

Années scolaires	Mois de publication des règles budgétaires
1969/1970	Non disponible
1970/1971	Non disponible
1971/1972	Avril 1971
1972/1973	Mars 1972
1973/1974	Mai 1973
1974/1975	Juin 1974
1975/1976	Avril 1975

On ne voit pas pourquoi, dans ces conditions, on n'amenderait pas la Loi de l'enseignement privé afin de rendre possible l'utilisation des normes de l'année courante au lieu de celles de l'année précédente. Cette façon de procéder ne causerait pas de problèmes puisque, jusqu'ici, on a constamment retenu les normes et non le coût réel pour déterminer le coût moyen. La seule différence reposerait sur le fait que l'on ferait intervenir, dans le calcul, les normes de l'année qui s'annonce au lieu de celles de l'année qui s'achève.

Nous croyons donc que pour les dépenses de cette catégorie on devrait s'en tenir strictement aux normes de l'année courante et non à celles de l'année précédente. Cette mesure serait ensuite assortie de l'obligation, pour l'institution privée, de s'en tenir, dans

l'établissement de ses frais de scolarité, à un maximum de 20% (au lieu de 30%) ou de 40% (au lieu de 50%) pour ce type de dépenses, si l'on maintient à 80% et à 60% la participation de l'Etat, sans quoi l'institution privée serait favorisée par rapport au secteur public comme le montre le Tableau no 32 qui suit, particulièrement par la comparaison des quatrième et sixième colonnes.

EFFET COMPARE DE L'ADOPTION DES NORMES DE L'ANNEE COURANTE POUR LES DEPENSES OU LES COÛTS A L'UNITE FIGURENT, D'UNE MANIERE PRECISE, DANS LES REGLES BUDGETAIRES

Tableau no 32

Années scolaires	Revenus de l'institution privée selon					Secteur public
	Normes de l'année précédente + 10% (Méthode actuelle)	Normes de l'année courante + 10%			Seules normes de l'année courante (Méthode suggérée)	
		Coût moyen	Supplément de 10%	Total		
	$ (1)	$ (2)	$ (3)	$ (4)	$ (5)	$ (6)
1969/1970	123.35	116.10	11.61	127.71	116.10	116.10
1970/1971	127.71	128.18	12.82	141.00	128.18	128.18
1971/1972	141.00	147.72	14.77	162.49	147.72	147.72
1972/1973	162.49	155.52	15.55	171.07	155.52	155.52
1973/1974	171.07	265.00	26.50	291.50	265.00	265.00
1974/1975	291.50					

Source: Tableau no 30.

Le rapprochement des chiffres des deux colonnes à l'extrême droite du tableau montre, par ailleurs, l'équité de la méthode proposée, car les écarts constatés dans le Tableau no30 disparaissent, la somme attribuée au secteur privé étant identique à celle octroyée au secteur public. Par rapport au système actuel on observe, bien sûr, des différences, tantôt favorables, tantôt défavorables au secteur privé, selon les an-ées. Mais le souci d'assurer un meilleur respect du principe d'équité de la loi est plus évident.

La recommandation qui va suivre respecte aussi un autre principe de la loi, celui qui prévoit la participation à la fois de l'Etat et des parents au financement des institutions privées.

RECOMMANDATION NO 1

Là où l'on indique d'une manière précise la somme par élève à être versée à une institution publique, NOUS RECOMMANDONS:

a) *que l'on utilise les règles budgétaires de l'année courante, au lieu de celles de l'année précédente, dans le calcul du coût moyen devant servir à l'établissement des subventions de fonctionnement aux fins de la Loi de l'enseignement privé;*

b) *que l'on fixe la part des parents au financement de l'institution privée dans une proportion telle que la somme des montants provenant de la subvention de l'Etat et de la participation des parents ne dépasse pas le montant prévu dans les règles budgétaires de l'année courante pour les dépenses de cette catégorie.*

Il convient d'examiner les effets comparés de la méthode actuelle et de la méthode suggérée sur la participation de l'Etat et sur celle des parents au financement de l'institution privée. C'est là l'objet des deux tableaux suivants.

EFFET COMPARE DE L'ADOPTION DES NORMES DE L'ANNEE COURANTE POUR LES COÛTS DE LA DEUXIEME CATEGORIE SUR LA SUBVENTION DE L'ETAT ET SUR LA CONTRIBUTION DES PARENTS -- INSTITUTION DECLAREE D'INTERÊT PUBLIC

Tableau no 33

Années scolaires	Normes de l'année précédente			Normes de l'année courante		
	Etat (80%)	Parents (30%)	Total (110%)	Etat (80%)	Parents (20%)	Total (100%)
1969/1970	$ 89.71	$ 33.64	$ 123.35	$ 92.88	$ 23.22	$ 116.10
1970/1971	92.88	34.83	127.71	102.55	25.63	128.18
1971/1972	102.55	38.45	141.00	118.18	29.54	147.72
1972/1973	118.18	44.31	162.49	124.42	31.10	155.52
1973/1974	124.42	46.65	171.07	212.00	53.00	265.00
1974/1975	212.00	79.50	291.50			

L'examen successif de la méthode proposée sur la situation des institutions déclarée d'intérêt public (Tableau no 33) et sur celles des institutions reconnues pour fins de subvention (Tableau no 34) montre que, dans les deux cas, la participation de l'Etat aurait été plus élevée durant la période en cause si l'on s'était servi de la méthode suggérée. Quant à la contribution des parents, elle aurait été, à chaque année, inférieure à celle du régime actuel. On aura toutefois compris qu'il suffirait de modifier légèrement le pourcentage de participation de l'Etat et celui des parents pour que ceux-ci supportent, si on le désirait, une part proportionnellement égale à celle de l'Etat dans les augmentations relevées.

EFFET COMPARE DE L'ADOPTION DES NORMES DE L'ANNEE COURANTE POUR LES COÛTS DE LA DEUXIEME CATEGORIE SUR LA SUBVENTION DE L'ETAT ET SUR LA CONTRIBUTION DES PARENTS - INSTITUTION RECONNUE POUR FINS DE SUBVENTION

Tableau no 34

Années scolaires	Normes de l'année précédente			Normes de l'année courante		
	Etat (60%)	Parents (50%)	Total (110%)	Etat (60%)	Parents (40%)	Total (100%)
	$	$	$	$	$	$
1969/1970	67.28	56.07	123.35	69.66	46.44	116.10
1970/1971	69.66	58.05	127.71	76.91	51.27	128.18
1971/1972	76.91	64.09	141.00	88.63	59.09	147.72
1972/1973	88.63	73.86	162.49	93.31	62.21	155.52
1973/1974	93.31	77.76	171.07	159.00	106.00	265.00
1974/1975	159.00	132.50	291.50			

3. COÛTS A L'UNITE ETABLIS D'APRES LES BUDGETS DE L'ANNEE PRECEDENTE DU SECTEUR PUBLIC

L'évolution des coûts de cette troisième catégorie, au Tableau no 19, indique que leur importance décroît avec le temps. Se situant à 19.10% et à 20.19% les deux premières années, les coûts de ce type font une première chute, en 1971/1972, à 17.58% et une seconde, en 1972/1973 et en 1973/1974 à 13.95% et à 13.40%. Cette descente, comme nous l'avons noté antérieurement (4) est attribuable à la mise en place de la méthode dite de la valeur locative. L'adoption des enveloppes, en 1974/1975, entraîne une nouvelle réduction, encore plus sensible que les précédentes, de telle sorte que cette catégorie de coûts ne représente plus, à ce moment, que 4.38% du coût moyen de fonctionnement de l'enseignement général.

Les dépenses de cette catégorie sont, pendant les cinq premières années, l'équipement scolaire, le service de la dette et les frais de voyage du personnel enseignant auxquelles viennent s'ajouter pendant quatre ans (de 1970/1971 à 1973/1974) les frais de perfectionnement du personnel enseignant (Tableau no 35). Pour la sixième année, en 1974/1975, on trouve en majeure partie au poste Autres dépenses subventionnées les coûts de ce type qui comprennent, nous l'avons vu (5), des suppléments pour les intérêts à court terme, l'huile à chauffage, les taxes de services et les chefs de groupe. Quant aux frais de voyage, en cette dernière année, ils passent dans les coûts de la deuxième catégorie que nous venons d'analyser, de même que l'équipement, alors que les frais de perfectionnement se déplacent vers ceux de la quatrième catégorie.

Nous avons pu constater dans la première partie, que durant les cinq premières années (de 1969/1970 à 1973/1974 inclusivement) qui suivent l'entrée en vigueur de la Loi de l'enseignement privé, le mode

---

(4) Voir supra, p. 81.
(5) Voir supra, pp. 68 et suivantes.

d'établissement du coût moyen relatif à l'équipement scolaire et au service de la dette à court terme ne s'est pas modifié. A quelques nuances près, que nous avons relevées dans la première partie, on a employé une semblable manière de faire pour les frais de perfectionnement et les frais de voyage du personnel enseignant comme le reflète le Tableau no35. La méthode consiste à diviser le montant des dépenses prévues à ces postes et inscrit au budget de l'année précédente du secteur public par le chiffre de la clientèle des institutions retenues de cette même année précédente. Nous avons vu que le nombre de ces institutions varie d'une année à l'autre.

Avec l'introduction des enveloppes dans le calcul du coût moyen, en 1974/1975, la méthode se modifie pour se mouler aux changements des règles applicables un an plus tôt au secteur public. En outre, on constate que, pour la première fois, on se sert du chiffre total de la population du secondaire. Mais ces changements ne modifient pas le fond de la méthode de calcul qui reste essentiellement fondée sur les données budgétaires et le chiffre de la clientèle de l'année précédente du secteur public.

Il serait plus logique d'utiliser les budgets de l'année courante du secteur public. Cependant, à cause du moment relativement tardif où s'effectue la production de ces budgets, il n'est pas possible de s'en servir pour déterminer à temps le coût moyen pour fins de subvention au secteur privé. On ne peut pas davantage songer à l'emploi des résultats réels de l'année précédente parce que les états financiers ne sont pas encore entre les mains du Ministère au moment où celui-ci effectue le calcul du coût moyen. C'est pourquoi nous ne voyons pas comment, dans les circonstances, tirer meilleur parti de la situation en s'en remettant aux prévisions de l'année précédente, comme on le fait présentement. Au surplus, la nature des dépenses en cause impose pratiquement de conserver la même méthode de calcul que

DOCUMENTS DE BASE UTILISES POUR LES POSTES BUDGETAIRES AYANT FIGURE PARMI LES COÛTS DE LA TROISIEME CATEGORIE - LOI DE L'ENSEIGNEMENT PRIVE

Tableau no 35

Années scolaires	Service de la dette	Equipement scolaire	Personnel enseignant: Frais de voyage	Personnel enseignant: Perfectionnement	Huile à chauffage	Taxes de services	Chefs de groupe
1969/1970	PB 1968/1969	PB 1968/1969		N 1967/1968			
1970/1971	PB 1969/1970	PB 1969/1970		PB 1969/1970			
1971/1972	PB 1970/1971	PB 1970/1971	PB 1970/1971	PB 1970/1971			
1972/1973	PB 1971/1972	PB 1971/1972	PB 1971/1972	PB 1971/1972			
1973/1974	PB 1972/1973	PB 1972/1973	PB 1972/1973	PB 1972/1973			
1974/1975	PB 1973/1974	N 1973/1974	N 1973/1974	D	PB 1973/1974	PB 1973/1974	PB 1973/1974

PB : Prévisions budgétaires

N : Norme indiquée dans les règles budgétaires du Ministère de l'Education.

D : Décret tenant lieu de convention collective du 15 décembre 1972.

▨ : Indique que le poste ne fait pas partie des coûts de la troisième catégorie de l'année en cause.

celle que l'on a utilisée jusqu'ici. Il s'agit, en effet, de dépenses qui peuvent difficilement faire l'objet de normes, sauf celles qui ont trait aux chefs de groupe, auquel cas la convention collective, par le décret qui y tient lieu, y pourvoit quant au nombre des professeurs par chef de groupe, mais non quant aux coûts de cette fonction.

Si, toutefois, l'on s'éloigne du cadre juridique actuel, il devient alors possible de s'affranchir totalement de la méthode présente, comme nous le verrons au chapitre II, plus loin.

4. COÛTS A L'UNITE ETABLIS D'APRES LES BUDGETS DE L'ANNEE PRECEDENTE OU LES ETATS FINANCIERS DU SECTEUR PUBLIC ET TENANT COMPTE DES POLITIQUES SALARIALES ET ADMINISTRATIVES DU MINISTERE

Les coûts de cette quatrième catégorie représentent à peu près les deux tiers du coût moyen. Ils comprennent, pour la période en cause, les salaires du personnel enseignant, incluant les avantages sociaux de ce même personnel. La dernière année (1974/1975) voit la modification du mode d'établissement du coût à l'unité des frais de perfectionnement des enseignants (6) qui justifie, à ce moment, le classement de cette dépense dans les coûts de la quatrième catégorie. Le Ministère s'appuie, en effet, sur des dispositions du Décret tenant lieu de convention collective du 15 décembre 1972.

La méthode de calcul du coût moyen des salaires a évolué, comme la plupart des autres postes qui, à l'origine, constituaient le coût moyen. On observe, en effet, que la période de six ans que nous étudions se divise en deux phases.

Durant la première phase, qui englobe les trois premières années du régime (7), on se sert des prévisions de l'année précédente. On retrouve, encore ici, les effets du décalage dans le temps. En 1969/1970, le secteur privé reçoit des subventions fondées sur un coût moyen estimatif de $463.84 (selon prévisions de 1969/1970), tandis que pour le secteur public on évaluera ultérieurement à $609.44 le coût prévisionnel de cette première année scolaire du régime imposé par la Loi de l'enseignement privé. L'on apprendra, par la suite, que le coût moyen réel de 63 régionales (55 catholiques et 8 protestantes) atteindra $593.63 pour l'enseignement régulier (8). Le coût-

(6) Voir supra, Tableau no35 , p. 111.
(7) Voir Tableau no 30, p.102.
(8) Coût-élève, à l'élémentaire et au secondaire, statistiques financières 1969-1970, Direction générale du financement, Service de l'analyse des coûts, Ministère de l'Education, Québec.

MODE DE CALCUL DU COÛT A L'UNITE DES SALAIRES DU PERSONNEL ENSEIGNANT A INTEGRER AU COÛT MOYEN ETABLI EN VERTU DE LA LOI DE L'ENSEIGNEMENT PRIVE - PREMIERE PHASE

Tableau no 36

Années scolaires (1)	Document de base utilisé (2)	Nombre d'institutions (3)	Coût global (4)	Clientèle (5)	Coût à l'unité (4) ÷ (5)
			$		$
1969/1970	PB 1968/1969	40	122,301,872	263,671	463.84
1970/1971	PB 1969/1970	55	186,023,148	365,153	609.44
1971/1972	PB 1970/1971	64			531.62

PB : Prévisions budgétaires.

élève retenu pour financer, l'année suivante, le secteur privé s'élève à $609.44, alors que dans le secteur public, on estimera plus tard à $531.62 ce même coût; finalement, en avril 1973, on déterminera que le coût réel, selon une base identique à celle de l'année précédente, s'établit à $595.60 (9). En cette deuxième année du régime, le secteur privé est dans une situation favorable par rapport au secteur public. Toutefois, comme le montre le Tableau no37, le secteur privé, pour l'ensemble des deux premières années du régime,

COÛTS COMPARES - TRAITEMENTS DU PERSONNEL ENSEIGNANT

SECTEUR PUBLIC
Coût - élève

PREMIERE PHASE

Tableau no37

Années scolaires	Coût selon prévisions		Coût réel
	Année précédente	Année courante	
	$	$	$
1969/1970	463.84	609.44	593.63
1970/1971	609.44	531.62	595.60
Total	1,073.28	1,141.06	1,189.23
1971/1972			

est défavorisé ayant reçu une subvention fondée sur un coût global estimatif de $1,073.28, tandis que dans le secteur public on estimait ultérieurement à $1,141.06 le coût de cette dépense qui, dans la réalité, devait atteindre la somme de $1,189.23. Si, toutefois, l'on fait intervenir le supplément de revenus de 10% que l'institution privée est autorisée à percevoir, il y a presque rétablissement de l'équilibre pour l'ensemble des deux années comme le montre le Tableau no38. On peut cependant deviner les difficultés engendrées, d'une année à l'autre, par ces différences au plan du recrutement de professeurs, en raison de ces écarts qui, s'ils ne sont pas respectés, entraîneront des différences financières pour l'institution privée.

(4) Coût-élève à l'élémentaire et au secondaire, Statistiques financières 1970-1971, Direction générale du financement, Service de l'analyse des coûts, Ministère de l'Education, Québec, 6 avril 1973.

REVENUS COMPARES ENTRE INSTITUTION PRIVEE ET REGIONALE
PREMIERE PHASE

Tableau no 38

Années scolaires	Revenu de l'institution privée			Secteur public
	Coût moyen	Supplément de 10%	Total	
	$	$	$	$
1969/1970	463.84	46.38	510.22	593.63
1970/1971	609.44	60.94	670.38	595.60
			1,180.60	1,189.23
1971/1972				

Le Tableau no 39 indique comment s'est modifiée la méthode de calcul au cours de la deuxième phase qui s'ouvre avec l'année scolaire de financement du secteur privé 1972/1973. Au cours des trois années qui tombent dans cette phase, le Ministère retient une méthode caractérisée par l'utilisation d'un coût moyen fondé sur les résultats (au lieu des prévisions) du secteur public. L'année de départ est 1970/1971. Subséquemment, on maintient la liaison du coût moyen, d'une année à l'autre, en ayant soin d'exclure de l'enchaînement les bonis versés en compensation de la hausse du coût de la vie.

MODE DE CALCUL DU COÛT A L'UNITE DES SALAIRES DU PERSONNEL ENSEIGNANT A INTEGRER AU COÛT MOYEN ETABLI EN VERTU DE LA LOI DE L'ENSEIGNEMENT PRIVE - DEUXIEME PHASE

Tableau no 19

Années scolaires		Salaire	Avantages sociaux	Total
		$	$	$
1972/1973	Etats financiers 1970/1971 (après diminution des dépenses inadmissibles)	516.33		
	PLUS:			
	Acquisition d'expérience (2.23% de $516.33)	11.51		
	Augmentation d'échelle (4.8% de $516.33)	24.79		
	Coût moyen de 1971/1972 (Tableau no 12)	552.63	14.41	567.04
1973/1974	PLUS:			
	Acquisition d'expérience (2.06% de $552.63)	11.38		
	Augmentation d'échelle (5.3% de $552.63)	29.29		
	Coût moyen provisoire de 1972/1973	593.30	17.49	610.79
	PLUS:			
	Retouche définitive en septembre 1973 pour appliquer Décret du 15 décembre 1972 re: indice du coût de la vie (1.70%)	9.93	-	9.93
	Coût moyen définitif de 1972/1973 (Tableau no 15)	603.23	17.49	620.72
1974/1975	Coût moyen provisoire de 1972/1973	593.30		
	PLUS:			
	Acquisition d'expérience (2.22% de $593.30)	13.17		
	Augmentation d'échelle (6% de $693.30)	35.60		
	Premier coût moyen provisoire de 1973/1974 (Tableau no 16)	642.07	24.70	666.77
	PLUS:			
	Première retouche re: boni de vie chère ($896.00 x 75% x 8.01%)	59.83	-	[illegible].83
	Second coût moyen provisoire de 1973/1974	701.90	24.70	726.60

L'enchaînement s'effectue par l'addition au coût retenu de l'année antérieure des deux facteurs suivants: l'acquisition d'expérience ou vieillissement et l'augmentation d'échelle, celle-ci étant indiquée dans le Décret tenant lieu de convention collective comme suit: 4.8% en 1971/1972, 5.3% en 1972/1973 et 6.0% en 1973/1974. Le Tableau no 40 montre que, pour respecter la loi, le Ministère retient constamment un coût qui s'arrête à l'année antérieure à celle dont il faut assurer le financement. A ce coût on apportera, les deux dernières années (1973/1974 et 1974/1975) une retouche propre à tenir compte de la hausse de l'indice du coût de la vie. Cette retouche, comme le fait ressortir le Tableau no 41, place le secteur privé

BONIS DE VIE CHERE

Comparaison entre les secteurs public et privé

Tableau no 40

Années scolaires	Secteur public	Secteur privé
1972/1973	1.70%	0
1973/1974	8.01%	1.70%
1974/1975	17.13%	8.01%

dans une situation singulièrement défavorable par rapport au secteur public. On constate une différence au double plan du pourcentage utilisé et du montant sur lequel on applique ce pourcentage. Ainsi, en 1972/1973, le secteur public reçoit 1.70% en fonction des salaires de l'année 1972/1973; quant au secteur privé, il ne reçoit rien à ce titre cette année-là. En 1973/1974, le secteur public se voit attribuer un boni de 8.01% compté sur les salaires de 1973/1974 alors que le secteur privé ne reçoit de l'Etat que 80% ou 60% de 1.70% établi en fonction des salaires de 1972/1973.

Pareilles constatations posent la question de la recherche de solutions en vue d'atténuer les inégalités relevées. Dans la mesure où l'on ne remet pas en cause le coût moyen de départ de $516.33 établi d'après les états financiers de l'année 1970/1971, examinons comment on pourrait modifier la méthode de calcul. On est conduit alors à s'arrêter aux trois autres facteurs: l'acquisition d'expérience, l'augmentation d'échelle et le boni de vie chère. On ne voit pas très bien pourquoi on ne ferait pas intervenir les deux premiers facteurs de manière à les harmoniser avec l'année de financement du secteur privé. Cela supposerait une modification de la loi qui enlèverait l'obligation d'utiliser un coût de l'année précédente. Dans cette perspective, et en se servant du Tableau no 40, le coût moyen retenu pour financer le secteur privé en 1972/1973 aurait été de $593.30 au lieu de $552.63 et, en 1973/1974, de $642.07 au lieu de $593.30. Voyons les conséquences d'une telle modification par rapport à la situation présente à l'aide du Tableau no 41.

REVENUS COMPARES ENTRE SECTEURS PRIVE ET PUBLIC
ENSEIGNEMENT SANS BONIS DE VIE CHERE

DEUXIEME PHASE — Tableau no 41

Années scolaires	Revenus - Secteur privé						Secteur public
	Méthode actuelle			Méthode modifiée			
	Coût moyen	Suppl. 10%	Total	Coût moyen	Suppl. 10%	Total	
	$	$	$	$	$	$	$
1972/1973	552.63	55.26	607.89	593.30	59.33	652.63	593.30
1973/1974	593.30	59.33	642.63	642.07	64.21	706.28	642.07
1974/1975	642.07	64.20	706.28				

On constate que la méthode modifiée est non seulement plus avantageuse que la méthode actuelle, mais on observe qu'elle favoriserait le secteur privé par rapport au secteur public. Comme nous avons déjà eu l'occasion de l'indiquer à l'égard des dépenses de la deuxième catégorie, il suffirait, pour empêcher ce phénomène de se

produire, de modifier le pourcentage de participation des parents (dans l'hypothèse où l'Etat maintient à 80% et à 60% sa participation) en le limitant à un niveau tel que la somme des montants versés par l'Etat et par les parents ne dépasse pas le coût prévisionnel provisoire de l'année courante.

Quant au boni de vie chère, il serait plus équitable de faire intervenir, pour le secteur privé, le même pourcentage que celui que l'on attribue au secteur public, évitant ainsi les disparités que reflète le Tableau no 41. Ces disparités placent les institutions privées dans un état de rattrapage qui découle du retard que met l'Etat à verser le boni, conformément aux dispositions actuelles de la Loi. Le secteur privé doit ainsi supporter le coût de financement d'un tel retard. Il resterait à déterminer comment évaluer un tel boni au début de l'année courante. On ne doit pas mésestimer la difficulté de l'entreprise dans une conjoncture économique instable comme celle que nous traversons présentement. Aussi, on peut se demander pourquoi l'Etat n'accepterait pas de verser la totalité de ce montant aux institutions privées en raison du fait qu'il aura été impossible à celles-ci de fixer les frais de scolarité à exiger des parents en tenant compte de ce boni.

RECOMMANDATION NO 2

Nous recommandons:

a) *que l'on intègre au salaire moyen retenu dans le calcul du coût moyen des données de l'année courante utilisées dans le secteur public et relatives:*

   1) *à l'acquisition d'expérience du personnel enseignant,*
   2) *à l'augmentation d'échelle de traitements du personnel enseignant.*

b) *que l'on fixe la part des parents au financement de l'institution privée, à l'égard des dépenses de la quatrième catégorie, dans une proportion telle que la somme des montants provenant de la subvention de l'Etat et de la participation des parents ne dépasse pas le salaire moyen estimatif provisoire établi pour l'année courante selon les données employées dans le secteur public.*

c) *que l'Etat verse aux institutions privées la totalité, le cas échéant, du boni de vie chère.*

Une telle modification à la Loi devrait aussi s'effectuer de manière à rendre possible la révision périodique du coût de départ en fonction de l'analyse de coûts réels du secteur public.

En procédant ainsi, on atténuerait les inconvénients qui découlent de la méthode actuelle. Celle-ci force les institutions privées à fixer leurs frais de scolarité en fonction d'un coût moyen qui, si on le compare avec le secteur public, engendre des écarts particulièrement vifs en période d'inflation.

Quant aux frais de perfectionnement du personnel enseignant, la mise en application des dispositions du Décret tenant lieu de convention collective amorcée en 1974/1975 nous paraît équitable dans les circonstances et assure une parité de traitement avec le secteur public. D'où:

RECOMMANDATION NO 3

Nous recommandons le maintien de la méthode d'établissement du montant retenu dans le calcul du coût moyen et relatif aux frais de perfectionnement du personnel enseignant, montant qui résulte de la mise en application du Décret tenant lieu de convention collective.

5. <u>VALEUR LOCATIVE</u> (10)

L'intention initiale que l'on avait en développant la notion de valeur locative consistait à déterminer ce qu'il en coûterait au contribuable pour financer le service de la dette d'une institution privée, pouvu que celle-ci offre tous les services que l'on retrouve dans une institution publique de 1,500 étudiants.

C'est dire que la subvention pour la valeur locative ne tient pas compte de la dette réelle de l'institution privée qui la reçoit. L'institution dont la dette est nulle ou peu élevée peut, grâce à cette subvention, immobiliser davantage et peut-être offrir des services qu'elle n'offrait pas auparavant. Certes, la population étudiante y trouve son compte, mais ne crée-t-on pas, ainsi, une certaine discrimination à l'endroit des autre institutions privées qui ont une dette plus élevée?

Nous reconnaissons que la solution à ce problème n'est pas facile à trouver puisque plusieurs institutions privées doivent une situation financière en apparence intéressante à des investissements massifs de communautés religieuses. On pourra répondre qu'elles reçoivent un taux d'intérêt plus élevé que celui de leur dette à long terme, mais ce supplément n'apporte pas une égale compensation au fait que leur investissement n'est pas rémunéré selon la réalité, particulièrement en ce qui concerne le coût du terrain et des aménagements. En effet, le chiffre de $0.1432 le pied carré représente une moyenne que l'on a calculée en excluant les régions de Montréal et de Québec. Or, si nous gardons à l'esprit que dans ces

---

(10) Les chiffres figurant dans le texte de cette section proviennent de l'Annexe B du présent rapport où l'on trouve la description de l'hypothèse de travail retenue pour fins d'établissement de la valeur locative qui est, ici, en cause.

deux régions le coût peut s'élever jusqu'à $7.00 le pied carré, nous observons un écart qui ne peut être compensé par une variation du taux d'intérêt. De plus, dans le cas de toutes les immobilisations, on a utilisé comme base de la valeur locative le coût de polyvalentes qui ont été construites en fonction des nouveaux besoins de notre système d'éducation. Les institutions privées se trouvent, de leur côté, dans une situation moins attrayante puisqu'elles avaient été construites alors que l'on ignorait ces besoins "futurs".

Nous nous interrogeons, également ici sur le caractère rétrospectif du coût moyen défini par le législateur et que traduit la périphrase:"...*financer les institutions privées en fonction du coût moyen de l'enseignement public de même catégorie pour l'année précédente*". Si nous rappelons le fait que nous vivons une période d'inflation sérieuse et que les données de l'année précédente peuvent ne pas être entièrement adaptées à l'année courante, nous ne pouvons que craindre le maintien d'un décalage entre le secteur privé et le secteur public.

Quant à la norme résiduelle de 1,100 étudiants (11), elle risque, aussi, de défavoriser les institutions dont la population est inférieure à ce chiffre, à moins que l'on ne considère pas souhaitable, dans notre système d'éducation, de telles institutions.

De plus, les hypothèses adoptées quant à la répartition de la population étudiante entre les cours de formation générale et les cours professionnels doivent être utilisées avec beaucoup de prudence. En effet, cette proportion peut varier d'une année à l'autre sous l'influence de plusieurs éléments. Des variations sont, par exemple, susceptibles de se produire dans les

---

(11) Voir Annexe B du présent rapport, p.8.

proportions suivantes indiquées à l'annexe B:

- proportion de 75% des étudiants qui reçoivent des cours de formation générale au niveau du secondaire II;
- proportion de 40/75 des étudiants recevant une formation générale au secondaire III et qui, au secondaire IV, continueront dans la même voie;
- proportion de 25/40 représentant les cours de formation générale reçus par les étudiants inscrits à l'enseignement professionnel long au secondaire IV;
- proportion de 15/40 représentant les cours de formation générale reçus par les étudiants inscrits à l'enseignement professionnel long au secondaire V;
- répartition de la population étudiante entre le premier cycle et le deuxième cycle;
- proportion des étudiants du secondaire IV et du secondaire V qui vont directement vers le marché du travail.

On utilise une norme de superficie des immobilisations de 93.72 pieds carrés par étudiant du premier cycle et de 99.28 pieds carrés par étudiant du deuxième cycle. Dans le cas d'une institution privée dont la population est inférieure à 1,100 étudiants, il y aurait lieu de reprendre certaines observations que nous avons faites, il y a un instant, sur les proportions. Ainsi, dans le cas des salles de classes, on pourra en réduire le nombre, dans une certaine mesure, mais qu'arrivera-t-il dans le cas des services qui n'exigent qu'une seule pièce? A moins, encore une fois, que l'on se désintéresse des institutions inférieures à la norme, n'y aurait-il pas lieu d'établir un plancher en bas duquel la subvention ne pourrait descendre?

Enfin, comme le calcul de la valeur locative repose sur une période de remboursement de vingt ans, on risque de créer sur la situation financière des institutions privées de fortes pressions

provenant des éléments d'actif qu'il faudra remplacer à cause d'une durée d'utilisation inférieure à la période de remboursement précitée.

Les observations qui précèdent aussi bien que l'analyse de la méthode d'établissement de la valeur locative reproduite à l'annexe B du présent rapport conduisent à exprimer un certain nombre de recommandations.

RECOMMANDATION NO 4

Etant donné que:

a) l'hypothèse de travail retenue pour fins d'établissement de la valeur locative repose sur le coût, dans le secteur public, d'une école polyvalente de 1,600 étudiants,

b) la clientèle d'une institution privée d'enseignement secondaire atteint rarement le chiffre de 1,600 étudiants.

NOUS RECOMMANDONS qu'une étude technique soit entreprise afin de déterminer si l'hypothèse fondamentale utilisée dans le calcul de la valeur locative est équitable pour la majorité des institutions privées de niveau secondaire.

RECOMMANDATION NO 5

Si la conclusion de l'étude technique faisant l'objet de la recommandation no 4 était négative et compte tenu de la nécessité de s'assurer que, dans les institutions à clientèle réduite, l'on retrouve les services essentiels auxquels la population étudiante a droit,

NOUS RECOMMANDONS de regrouper les institutions privées selon leur taille et de déterminer, pour chaque groupe et par secteurs géographiques, une valeur locative qui tiendrait compte du minimum en bas duquel ne pourraient descendre les institutions qui le constituent.

RECOMMANDATION NO 6

NOUS RECOMMANDONS que les coefficients servant au calcul de la valeur locative d'une institution correspondent à ceux que l'on aura établis pour le groupe auquel telle institution appartiendra en fonction de sa taille et de sa localisation géographique.

RECOMMANDATION NO 7

Afin de cerner la réalité de plus près en vue de:

1) *faire disparaître le décalage dans le temps, particulièrement onéreux pour les institutions privées en période d'inflation rapide dans le cas des immobilisations (terrains, bâtiments, mobilier intégré),*

2) *tenir compte des variations pouvant se produire dans le calcul de l'équivalence entre une institution privée et une institution publique au chapitre des exigences matérielles pour assurer l'enseignement dans le secteur de la formation générale,*

NOUS RECOMMANDONS:

a) *que les coefficients servant au calcul de la valeur locative soient l'objet d'une mise à jour annuelle;*

b) *que l'on fixe la part des parents au financement de l'institution privée dans une proportion telle que la somme provenant de la subvention de l'Etat et de la participation des parents ne dépasse pas le montant de la valeur locative de l'institution en cause.*

CHAPITRE II

CADRE JURIDIQUE

Les recommandations formulées au chapitre précédent à l'égard des coûts de la deuxième et de la quatrième catégories appellent des modifications à la loi de l'enseignement privé. Les changements que nous proposons respectent, toutefois, un aspect important de la philosophie de la loi: la prise en charge d'une partie du financement des institutions privées par les parents des étudiants (12). L'exposé contenu dans le présent chapitre procède de la même démarche. Il rejoint ainsi l'ensemble du rapport qui ne remet pas en question le principe de la participation des parents au financement des institutions d'enseignement privé. Il s'agit là, en effet, d'une question qui n'était pas de notre ressort, car elle n'entrait pas dans notre mandat.

Les recommandations qui précèdent visent à mieux servir les objectifs d'équité que le législateur québécois avait à l'esprit en promulguant la loi de l'enseignement privé. Elles sont essentiellement fondées sur la révision de l'une des caractéristiques du coût moyen: son caractère rétrospectif. Pour nous permettre d'avancer, rappelons quelles sont les trois caractéristiques du coût moyen ainsi que celles des dépenses dont la loi cherche à assurer le financement.

a) Dans le cas du coût moyen, il s'agit:

- d'un coût à l'unité, parce qu'établi par élève,
- d'un coût prévisionnel, parce que fondé sur les normes en vigueur pour l'approbation des budgets,
- d'un coût déterminé d'une manière rétrospective, parce que calculé pour l'année scolaire précédente pour les établissements publics de même catégorie.

---

(12) Voir supra, p.10.

b) Dans le cas des dépenses visées par la loi, il s'agit:

. de dépenses fixes, que l'on appelle aussi dépenses de structure, parce que provoquées par les structures administratives et pédagogiques des institutions d'enseignement et totalement et partiellement indépendantes de la taille de ces institutions. Ce sont les dépenses de la première catégorie.

. de dépenses qui varient d'une manière proportionnelle à la taille des institutions, taille définie par le nombre d'élèves. Ce sont, en particulier, les dépenses des deuxième et quatrième catégories, de même que celles de la troisième catégorie, quoique la proportionnalité, dans ce dernier cas, s'y vérifie un peu moins.

On comprendra la raison de ce double rappel. Si, d'une part, on retrouve, par la méthode imposée par la loi, le caractère rétrospectif dans chacune des quatre catégories de coûts, la détermination d'un coût per capita, d'autre part, qui est justifiée pour les dépenses variables, paraît contestable dans le cas de dépenses fixes ou dépenses de structure auxquelles correspondent les coûts de la première catégorie.

1. COÛT MOYEN, COÛT RETROSPECTIF ET COÛTS DE LA PREMIERE CATEGORIE

De l'analyse des disparités entre les institutions privées et publiques, disparités provoquées par la conversion des montants de base en coût moyen, il convient de retenir les observations suivantes:

1) l'accroissement, d'une manière continue, des montants de base ainsi convertis, accroissement résultant soit de la majoration des normes, soit de l'introduction de nouveaux postes faisant l'objet, pour les institutions publiques, d'un tel type de subventions;
2) l'augmentation, d'une manière continue, de la taille moyenne des institutions publiques utilisées dans le calcul;
3) le décalage dans le temps, qui s'accentue avec les années où l'on majore les normes et lorsque l'on introduit de nouveaux postes.

Le chapitre précédent (13) a montré que les deux premières observations ont conduit progressivement à l'incapacité, pour les institutions privées, de percevoir des sommes comparables à celles que reçoivent les institutions publiques. L'introduction de nouveaux postes, en plus du décalage dans le temps, a accéléré cette tendance.

Au cours des premières années d'application de la Loi de l'enseignement privé, la conversion des montants de base en coût moyen, per capita, pouvait s'expliquer par le peu d'importance des montants en cause. Pour cette même période, l'utilisation des données budgétaires de l'année précédente était tout aussi justifiée

---

(13) Voir supra, pp.91-101.

par les problèmes que posaient la définition de ces normes. Il en va, toutefois, autrement aujourd'hui. En raison des facteurs mentionnés plus haut, les montants de base sont passés de $23,000 qu'ils étaient en 1968/1969 à $85,000 en 1974/1975. Cette évolution n'a pas à surprendre: elle traduit strictement les exigences financières rattachées aux structures administratives et pédagogiques des institutions d'enseignement. Indépendamment de sa taille, toute maison d'enseignement a besoin d'une direction générale, d'une direction pédagogique, d'une direction pour chacun des autres services essentiels ainsi que du personnel de secrétariat. Les dépenses associées à ces postes augmentent habituellement par palier; elles ne peuvent varier proportionnellement avec le nombre d'étudiants.

Il semble bien que l'évolution dans la détermination des montants de base a éloigné progressivement la Loi, dans son application, de l'un de ses objectifs premiers, soit d'assurer une certaine équité entre les deux types d'institutions, privées et publiques. Le Ministère a reconnu la nécessité de financer davantage les coûts de structure des institutions publiques. Toutefois, l'utilisation d'un coût moyen rétrospectif calculé à partir de montants de base de plus en plus élevés pour des institutions publiques avec des effectifs moyens de plus en plus nombreux, s'est révélée de plus en plus désavantageuse pour les institutions privées. Ainsi, alors que les montants de base passaient de $23,000 à $85,000 (14), le coût moyen, pour les postes en cause, s'élevait de $4.18 en 1968/1969 à $10.82 en 1974/1975 (15).

Les considérations qui précèdent, aussi bien que l'analyse des coûts de la première catégorie présentée au chapitre précédent(16)

---

(14) Voir supra, Tableau no 20, p.91.
(15) Voir supra, Tableau no 19, p.89.
(16) Voir supra, pp.90-101.

motivent la recherche d'une avenue différente de celle que prévoit la loi actuelle. Préciser le sens d'une autre orientation sera l'objet de la recommandation qui va suivre et que, subséquemment, nous allons commenter.

RECOMMANDATION NO 8

Pour les dépenses fixes reliées aux structures administratives et pédagogiques de chaque institution d'enseignement et exprimées dans les règles budgétaires, NOUS RECOMMANDONS:

a) que l'on utilise les règles budgétaires de l'année courante, au lieu de celles de l'année précédente,

b) que l'on abandonne la notion de coût par élève, dans la détermination du montant à recevoir par les institutions privées,

c) que le coût des services visés par les règles exprimées en montant de base pour les institutions publiques soit établi pour des institutions-types de diverses catégories du secteur privé,

d) que l'on fixe la part des parents au financement de l'institution privée dans une proportion telle que la somme provenant de la subvention de l'Etat et de la participation des parents ne dépasse pas le montant prévu dans les règles budgétaires de l'année courante pour les dépenses de cette catégorie.

Cette recommandation entraîne, pour les dépenses de la première catégorie, l'abandon de deux caractéristiques essentielles de la loi actuelle: la notion de coût moyen et celle de coût rétrospectif. Il faut reconnaître que de telles modifications ne vont pas sans certaines difficultés, en particulier lorsqu'il s'agit de définir le coût des services essentiels et lorsqu'il faut déterminer la participation des parents. C'est pourquoi il convient de discuter brièvement de ces deux problèmes.

a) Définition des services essentiels

Le fonctionnement d'une institution d'enseignement fait naître le besoin de personnel de cadre et de personnel de soutien. Ce besoin ne peut se définir que très indirectement en relation avec la taille de l'institution. Ainsi, dans une maison d'enseignement très petite, la même personne pourra prendre charge, à la fois, de la direction générale et de la direction pédagogique. Si la clientèle de l'institution augmente, elle atteindra un point où il faudra nommer une personne à plein temps pour chacun des postes. Si la croissance se poursuit, l'institution atteindra successivement des paliers tels que les titulaires des postes précités devront recevoir l'aide d'adjoints. Il en ira de même pour le personnel de soutien.

C'est à partir de ces constatations qu'il faut interpréter le paragraphe c) de la recommandation qui précède touchant les coûts de la première catégorie. Puisque les besoins en structures administratives fluctuent par paliers, nous suggérons de regrouper les institutions privées par catégories établies selon la taille, d'évaluer, pour l'institution type de chaque catégorie, chaque poste où une personne à demi-temps ou à plein temps est nécessaire, avec ou sans adjoints selon le cas, et de déterminer les coûts à partir de l'expérience et des normes de l'année courante du secteur public.

b) Détermination de la contribution des parents

Le problème de la détermination de la contribution des parents peut s'énoncer comme suit: d'une part, des critères d'équité et de logique imposent, pour les frais fixes, l'abandon du calcul d'un coût par élève et, d'autre part, le principe de la participation des parents oblige à exprimer cette participation en coût par élève. Deux autres facteurs viennent compliquer le problème. En

premier lieu, il semble souhaitable que, pour chacune des quatre catégories de dépenses, la répartition du financement entre l'Etat et les parents soit établie dans les mêmes proportions, par exemple 75% et 25% ou 70% et 30%. En deuxième lieu, il est tout aussi important que la contribution des parents, si elle est maintenue pour cette catégorie de dépenses, soit identique pour chaque élève quelle que soit l'institution privée qu'il fréquente.

Il devient vite évident qu'on ne peut pas concilier, en même temps, tous ces éléments. Pour illustrer le dilemme, supposons qu'après avoir regroupé les institutions en catégories et après avoir déterminé le coût des structures administratives et pédagogiques aussi bien que des services de soutien, on arrive à établir les coûts suivants pour les dépenses de la première catégorie:

FRAIS FIXES HYPOTHETIQUES PAR CATEGORIES - COÛTS DE LA PREMIERE CATEGORIE

Tableau no 42

Catégorie selon la clientèle	Coûts fixes
1 à 299	$30,000
300 à 599	$45,000
600 à 899	$55,000
900 à 1,199	$60,000

L'exemple, est-il besoin de le rappeler est strictement hypothétique. Pour compléter l'illustration, ajoutons une deuxième hypothèse: la contribution de l'Etat, pour les dépenses de toutes catégories, est fixée à 75% et celle des parents à 25%. Pour l'institution moyenne de chaque catégorie, nous obtenons le résultat suivant:

REPARTITION HYPOTHETIQUE DES FRAIS FIXES PAR CATEGORIES
- COÛTS DE LA PREMIERE CATEGORIE -

Tableau no 43

Catégories selon la clientèle	Clientèle de l'institution moyenne	Coûts fixes	Participation		
			Etat	Parents	
				Total	Par élève
(1)	(2)	(3)	(4) (3) x 75%	(5) (3) x 25%	(6) (5) ÷ (2)
1 à 299	150	$ 30,000	$ 22,500	$ 7,500	$ 50.00
300 à 599	450	45,000	33,750	11,250	25.00
600 à 899	750	55,000	41,250	13,750	18.33
900 à 1,199	1,050	60,000	45,000	15,000	14.29

Une telle solution est difficilement acceptable, à cause d'une participation des parents différente selon la taille des institutions. On ne peut arriver à surmonter la difficulté qu'en répondant successivement aux questions qui suivent:

1o Doit-on maintenir pour les dépenses de la première catégorie, le principe de la participation des parents?

2o Quelle doit être, en fonction de la réponse à la première question, la participation de l'Etat et celle des parents?

La nature même des dépenses de cette catégorie justifie de remettre en question la participation des parents. Cependant, comme l'étude de ce principe n'entrait pas dans notre mandat, nous nous limiterons à indiquer les pistes propres à conduire aux décisions qui s'offrent au choix.

L'Etat pourrait décider de financer entièrement les dépenses de cette catégorie. Dans cette hypothèse, les dépenses des deuxième, troisième et quatrième catégories seraient financées dans des

proportions identiques, ou sensiblement identiques, aux proportions de la loi présente. Les pourcentages actuels de 80% et 30% de même que ceux de 60% et 50% représentent une participation réelle de 72.7% ou 54.5% pour l'Etat et de 27.3% ou 45.5% pour les parents.

Si, au contraire, l'Etat décidait de maintenir la participation des parents à toutes les dépenses, deux solutions s'offriraient: une participation directe ou une participation indirecte.

1) Participation directe

Dans ce cas, comme nous l'avons déjà démontré, l'utilisation d'un pourcentage est inacceptable, du moins pour la participation des parents. Il s'impose alors de fixer une contribution des parents identique pour chaque élève, quelle que soit l'institution fréquentée. On pourrait ensuite calculer ce que l'institution moyenne de chaque catégorie recevrait des parents et déterminer la participation de l'Etat par voie de différence, comme le montre le Tableau no 44.

ILLUSTRATION D'UNE METHODE POSSIBLE DE DETERMINATION DE LA PARTICIPATION GOUVERNEMENTALE AUX DEPENSES DE LA PREMIERE CATEGORIE

Tableau no 44

Clientèle moyenne (1)	Coûts fixes (2)	Parents (3)=(1) x $25	Gouvernement (4)= (2) - (3)
150	$30,000	$ 3,750	$26,250
450	$45,000	$11,250	$33,750
750	$55,000	$18,750	$36,250
1,050	$60,000	$26,250	$33,750

2) Participation indirecte

Dans cette deuxième solution, le principe de la participation est maintenu, mais on l'applique indirectement. L'Etat pourrait

décider de verser en entier le montant déterminé pour les dépenses en cause et réduire le pourcentage de sa participation aux dépenses des trois autres catégories. Ainsi, plutôt que d'établir la participation respective de l'Etat et des parents à 73% et 27%, on pourrait en arriver à une répartition de 70% et 30%.

Aucune de ces deux solutions n'est parfaitement équitable. Leur analyse aura au moins permis de le démontrer. Le tableau qui illustre la première de ces solutions permet d'en arriver à une constatation intéressante. En effet, si on opte pour la participation directe des parents, il n'est pas nécessaire de subdiviser les institutions privées en plusieurs catégories. Deux catégories paraissent suffisantes; ce pourrait être, par exemple, les institutions de moins de 500 et les autres institutions.

Il semble essentiel de maintenir une distinction entre deux catégories au moins, car c'est bien là la seule façon de reconnaître l'existence de paliers pour les coûts de structure tant dans les faits que dans le financement des institutions privées.

2. COÛT RETROSPECTIF ET COÛTS DE LA DEUXIEME ET DE LA QUATRIEME CATEGORIES

Les trois premières recommandations touchent aux coûts des deuxième et quatrième catégories. Le chapitre précédent a montré comment nous avons été conduits à les formuler. Contentons-nous, ici, de rappeler que ces recommandations remettent en cause le caractère rétrospectif du coût moyen, tout comme, d'ailleurs, la recommandation no 7, qui touche à la valeur locative. Ce caractère place actuellement les institutions privées dans une situation défavorable, par comparaison avec le secteur public. De ce fait, leurs revenus s'en trouvent touchés de deux façons:

a) la subvention de l'Etat est établie en fonction d'un coût moyen souvent plus bas que celui que l'on obtiendrait s'il était établi sur la base des données disponibles de l'année courante pour le secteur public;

b) la somme à recevoir des parents est également touchée et se révèle aussi plus basse qu'elle ne le serait si l'on retenait les données de l'année courante.

C'est ainsi qu'il est apparu nécessaire de faire état des problèmes découlant des chevauchements temporels nombreux qu'engendre, dans son essence même, la méthode présente de calcul du coût moyen et de tenter d'y remédier.

3. COÛT RETROSPECTIF ET COÛTS DE LA TROISIEME CATEGORIE

Si l'on cherche à résumer l'essentiel des recommandations touchant au financement des dépenses des première, deuxième et quatrième catégories, on constate:

1o qu'elles ont ceci de commun d'entraîner l'abandon de la notion de coût rétrospectif pour les trois catégories de dépenses;

2o qu'elles ont ceci de particulier d'entraîner, pour les dépenses de la première catégorie, l'abandon du coût moyen, par élève.

La notion de coût moyen est donc retenue pour les dépenses des deuxième et quatrième catégories. Il faut, en effet, reconnaître que l'utilisation du coût moyen paraît justifié, en ces cas, pour les dépenses qui varient en fonction du nombre d'élèves.

Les dépenses de la troisième catégorie présentent certains aspects très particuliers:

1) elles peuvent difficilement se prêter à l'emploi des normes de l'année courante;
2) elles ne sont qu'indirectement provoquées par les structures, mais elles ne varient pas en relation directe avec la taille de l'institution.

La recommandation ne s'impose pas d'elle-même. Considérant que ces dépenses ne représentent qu'une proportion relativement peu importante des dépenses totales et qu'une partie de ces

dépenses est, jusqu'à un certain point, proportionnelle à la clientèle des institutions, nous nous sommes arrêtés à la recommandation suivante.

RECOMMANDATION NO 9

Considérant que les dépenses reliées aux coûts de la troisième catégorie ne représentent qu'une faible fraction du coût total admissible au calcul de la subvention,

Considérant qu'une partie de ces coûts est, jusqu'à un certain point, proportionnelle à la clientèle des institutions,

NOUS RECOMMANDONS:

a) que le calcul d'un coût moyen rétrospectif soit maintenu pour les dépenses de la troisième catégorie;

b) que l'on fixe la part des parents au financement de l'institution privée dans une proportion telle que la somme des montants provenant de la subvention de l'Etat et de la participation des parents ne dépasse pas le montant établi d'après les budgets de l'année précédente du secteur public.

4. PORTEE DES RECOMMANDATIONS SUR LA REPARTITION DU FINANCEMENT

L'ensemble de nos recommandations sur le financement des institutions privées entraîne certaines conséquences qu'il convient de discuter.

En premier lieu, plusieurs des recommandations contiennent une clause qui prévoit que le financement ne peut dépasser 100%, alors que la loi de l'enseignement privé fixe le maximum à 110%. Nous avons établi le maximum à 100% en fonction d'une interprétation de l'intention du législateur. Nous avons, en effet, présumé qu'en permettant un dépassement de 10%, le législateur voulait tenir compte de l'aspect rétrospectif de la méthode de calcul. Puisque nous recommandons l'abandon de cet aspect, le maximum de 100% nous est apparu comme un corollaire inévitable.

Nous reconnaissons que le législateur a pu faire intervenir autres éléments. Par exemple, une partie du 10% a pu être considérée comme une contribution additionnelle des parents à des services supplémentaires. On a pu aussi vouloir compenser pour une marge dont le secteur public est le seul à disposer, celle des taxes spéciales pour financer les dépenses non subventionnées ou le dépassement des normes.

Nous nous sommes limités à 100%, parce que nous avons jugé qu'il ne nous appartenait pas de prendre position sur cet aspect du problème. De plus, on pourra continuer de permettre aux institutions privées d'exiger des frais d'inscription qui augmenteront leurs revenus.

La disparition de la majoration de 10% apporte un second problème. Il faut, en effet, établir le pourcentage de contribution de chaque participant, l'Etat et les parents, au nouveau total de 100%. Nous avons déjà mentionné que la répartition actuelle est de 72.7% et 27.3% dans le cas des institutions déclarées d'intérêt public et de 54.5% et 45.5% pour les institutions reconnues d'intérêt public.

Il serait surprenant que l'Etat adopte des pourcentages fractionnaires. De plus, il faut se rappeler que la recommandation relative aux dépenses de la première catégorie peut imposer aux parents une contribution plus grande que celle que la loi actuelle détermine. Pour 1974-1975, par exemple, la contribution maximum des parents était de ($10.82 x 110%) 30% = $3.57, dans le cas des institutions déclarées d'intérêt public, alors que nous avons utilisé, dans notre exemple, un montant de $25.00 par élève.

Un autre facteur doit aussi intervenir. Les parents dont l'enfant fréquente une institution déclarée d'intérêt public doivent payer 30% du coût moyen, tandis que le pourcentage s'élève à 50% dans une institution reconnue d'intérêt public. On peut souhaiter conserver les mêmes proportions.

Tenant compte de tous ces éléments, une répartition de 75%-25% ou de 65%-45% serait sans doute acceptable, surtout si la contribution des parents aux dépenses de la première catégorie est la même quel que soit le type d'institution.

Le Tableau no 45 illustre les répercussions des recommandations relatives aux dépenses des deuxième, troisième et quatrième catégories tant pour l'Etat que pour les parents.

EFFET DES RECOMMANDATIONS
DEPENSES DES DEUXIEME, TROISIEME ET QUATRIEME
CATEGORIES (INSTITUTION DECLAREE D'INTERÊT PUBLIC)

Tableau no 45

	Loi 56(a)	Recommandations(b)	Différences
1971-1972			
Parents	$240.56	$208.05	-$32.51
Etat	641.49	624.13	- 17.36
Institution	$882.05	$832.18	-$49.87
1972-1973			
Parents	$249.65	$224.41	-$25.24
Etat	665.75	673.23	+ 7.48
Institution	$915.40	$897.64	-$17.76
1973-1974			
Parents	$269.29	$261.14	-$ 8.15
Etat	718.11	783.41	+ 65.30
Institution	$987.40	$1,044.55	+$57.15

(a) Total des deuxième, troisième et quatrième catégories du Tableau no 19, augmenté de 10%
(b) Chiffres du Tableau no 25.

On peut sans doute dégager de ce dernier tableau diverses constatations. On pourra noter, par exemple, que, pour chaque année, la contribution des parents aurait été inférieure à ce qu'elle a pu être (pour une institution exigeant le maximum), mais que l'écart aurait diminué progressivement.

Avant de porter un jugement, il convient de rappeler certains éléments. D'abord, le tableau a été préparé dans l'hypothèse d'une répartition de 25% pour les parents et de 75% pour l'Etat. Si on avait utilisé une répartition hypothétique de 30% et de 70%, les deux parties auraient eu une participation supérieure à celle des montants établis par la Loi 56. Ensuite, il faut tenir compte que la recommandation concernant les dépenses de la première catégorie présume une contribution des parents dont le dernier tableau ne tient pas compte.

La principale constatation concerne les sommes perçues par les institutions privées comme le montre le Tableau no 24. L'avantage dont les institutions privées ont bénéficié pour les coûts variant en fonction de la taille des institutions s'est amenuisé progressivement au point de leur être défavorable en 1973-1974. Si on ajoute les conclusions suscitées par l'analyse du Tableau no 24 sur la transformation des montants fixes en coût moyen, il s'ensuit que les institutions privées sont de plus en plus désavantagées tant pour les dépenses fixes que pour les dépenses variables.

La seule façon de corriger la situation est de modifier la Loi actuelle et d'adopter tant pour les institutions privées que publiques les mêmes normes et les mêmes méthodes. C'est essentiellement ce que les recommandations de la présente étude proposent. Les institutions publiques reçoivent un montant fixe et un autre montant proportionnel au nombre d'élèves. Si les recommandations sont adoptées, les institutions recevront elles aussi un montant fixe et un montant proportionnel au nombre d'élèves comme le montre le Tableau no 46.

BASE DE CALCUL DES ELEMENTS CONSTITUTIFS DU FINANCEMENT
DES INSTITUTIONS PRIVEES D'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE
ET COMPARAISON ENTRE LE SECTEUR PUBLIC ET LE SECTEUR PRIVE
(SUIVANT RECOMMANDATIONS DU PRESENT RAPPORT)

Tableau no 46

Catégories de coûts	Secteur public	Secteur privé(recommandations)		
		Gouvernement	Parents	Total
1	Montants de base	Montants de base	PX	Montants de base PX
2	100% Nx	% Nx	% Nx	100% Nx
3	100% PBx	% PBx	% PBx	100% PBx
4	100% EFx	% EFx	% EFx	100% EFx

P: montant versé par les parents pour chaque élève.
N: normes indiquées dans les règles budgétaires.
PB: prévisions budgétaires de l'année précédente.
EF: états financiers - données de l'année courante pour acquisition d'expérience, augmentation d'échelle et boni de vie chère.
X: clientèle de l'institution.

Il convient d'attirer l'attention, une fois de plus, sur la valeur locative. Elle est exclue, on l'aura compris, du tableau qui précède, comme elle l'est, au reste, du coût moyen proprement dit. En ce faisant, nous tenons compte de l'attitude présente du Ministère qui nous paraît fondée.

Il est, enfin, très important de ne pas perdre de vue que le cadre juridique auquel nous nous référons a une portée très générale puisque la Loi de l'enseignement privé englobe l'enseignement privé à tous les niveaux, sauf l'enseignement de niveau universitaire. En revanche, notre démarche se fonde, ici, sur les observations, études et analyses que nous avons faites relativement au financement de l'enseignement au niveau secondaire exclusivement, sans examen de la situation au niveau élémentaire et au niveau collégial.

CHAPITRE III

Après avoir analysé la méthode de calcul du coût moyen, en avoir observé l'évolution pendant six ans et l'avoir examinée d'un oeil critique, on est conduit assez naturellement à se demander comment, dans les faits, les institutions privées se sont tirées d'affaire. Si la question est facile à poser, elle soulève des difficultés lorsqu'on cherche à lui trouver une réponse fondée sur des analyses rigoureuses. Nous avons, en effet, constaté que les données comptables émanant des institutions privées ne sont pas homogènes d'une institution à l'autre. Notre examen des chiffres contenus dans les rapports annuels 1972/1973 de la majeure partie des institutions déclarées d'intérêt public et membres de l'AIES aussi bien que les informations obtenues d'autres sources nous ont conduits à identifier deux types de disparités: des disparités horizontales, des disparités verticales.

Les disparités sont dites horizontales lorsqu'elles se situent à l'intérieur d'un même exercice. Elles se produisent lorsque des dépenses de même nature ne sont pas comptabilisées aux mêmes postes d'une institution à l'autre. Elles n'engendrent pas d'erreurs dans le calcul de l'excédent (ou du déficit) de l'exercice. Voici une illustration de ce genre de situation que nous extrayons du rapport d'un comptable agréé, vérificateur d'une institution privée, à la suite de l'examen des livres de l'année 1972/1973:

> *"Quant aux états de revenus et dépenses, ils sont exacts dans les résultats globaux; toutefois, il se peut que certaines dépenses soient incorrectement imputées".*

Les disparités sont dites verticales lorsqu'elles chevauchent sur plus d'un exercice. Elles résultent du fait que toutes les institutions privées ne traiteront pas d'une manière identique une dépense en capital. Certaines institutions vont parfois capitaliser pareille dépense, capitalisation suivie d'un amortissement annuel au cours des exercices subséquents, alors que d'autres vont faire supporter la totalité de la dépense par l'exercice au cours duquel elle a été encourue. En outre, il n'est pas sûr que la méthode d'amortissement utilisée par les institutions soit la même.

Les situations que nous venons de décrire engendrent deux conséquences. La première, c'est de ne pas permettre d'établir, pour un poste donné, le montant global exact dépensé par les institutions privées. La seconde, c'est de rendre impossible la comparaison avec le secteur public --- en présumant, bien entendu, que celui-ci fournit des données plus exactes, présomption que nous n'avons toutefois pas vérifiée.

Les deux types de disparités dont nous venons de parler supposent que les opérations ont été comptabilisées. Or, tel n'est pas toujours le cas pour l'une d'entre elles: celle qui consiste à évaluer la participation de la communauté religieuse, là où les religieux (ou les religieuses) apportent à l'institution privée une contribution en ressources humaines non rétribuée partiellement ou totalement. Certaines institutions ne comptabilisent pas une telle contribution. Chez celles qui, en revanche, l'inscrivent dans leurs livres de comptes, la contribution de la communauté est inscrite tantôt parmi les revenus, tantôt directement au compte Surplus. En outre, ce qui est plus sérieux, nous ne savons pas si la méthode d'évaluation de cette contribution, lorsqu'elle est comptabilisée, est la même dans toutes les institutions.

Le manque d'homogénéité que nous venons de décrire fait ressortir la nécessité, pour les institutions privées, de se doter d'un plan comptable uniforme, rendant ainsi plus acceptables les comparaisons entre les institutions privées elles-mêmes, aussi bien qu'entre celles-ci et le secteur public. A cet égard, on doit faire mention des efforts déployés par le Service général de l'enseignement privé en vue d'aider, dans ce sens, les institutions privées agréées. On a, en effet, publié il y a quelques mois une brochure intitulée Le système de codage et la définition des termes. Ce document est essentiellement un plan comptable appelé à rendre service aux institutions privées lors de la préparation des prévisions budgétaires et du rapport annuel. C'est un pas dans la bonne direction qui, il faut le souhaiter, devrait conduire à définir avec plus de précision les termes qui, dans leur présentation actuelle, laissent une place très large à l'interprétation. On doit aussi faire état du travail de l'AIES auprès des institutions qui en sont membres en vue de sensibiliser de plus en plus celles-ci à la présentation de données qui soient davantage cohérentes.

Compte tenu de ce qui précède,

RECOMMANDATION NO 10:

NOUS RECOMMANDONS *que les institutions privées soient invitées à accélérer la mise en place des mesures qu'elles ont déjà prises en vue de rendre uniformes, le plus rapidement possible, les méthodes d'enregistrement et d'évaluation ainsi que les modes de présentation comptables de leurs opérations.*

SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION NO 1

Là où l'on indique d'une manière précise la somme par élève à être versée à une institution publique, NOUS RECOMMANDONS:

a) que l'on utilise les règles budgétaires de l'année courante, au lieu de celles de l'année précédente, dans le calcul du coût moyen devant servir à l'établissement des subventions de fonctionnement aux fins de la loi de l'enseignement privé;

b) que l'on fixe la part des parents au financement de l'institution privée dans une proportion telle que la somme des montants provenant de la subvention de l'Etat et de la participation des parents ne dépasse pas le montant prévu dans les règles budgétaires de l'année courante pour les dépenses de cette catégorie.

RECOMMANDATION NO 2

Nous recommandons:

a) que l'on intègre au salaire moyen retenu dans le calcul du coût moyen des données de l'année courante utilisées dans le secteur public et relatives:

1) à l'acquisition d'expérience du personnel enseignant,
2) à l'augmentation d'échelle de traitements du personnel enseignant.

b) que l'on fixe la part des parents au financement de l'institution privée, à l'égard des dépenses de la quatrième catégorie, dans une proportion telle que la somme des montants provenant de la subvention de l'Etat et de la participation des parents ne dépasse pas le salaire moyen estimatif provisoire établi pour l'année courante selon les données employées dans le secteur public.

c) que l'Etat verse aux institutions privées la totalité, le cas échéant, du boni de vie chère.

RECOMMANDATION NO 3

Nous recommandons le maintien de la méthode d'établissement du montant retenu dans le calcul du coût moyen et relatif aux frais de perfectionnement du personnel enseignant, montant qui résulte de la mise en application du Décret tenant lieu de convention collective.

RECOMMANDATION NO 4

Etant donné que:

a) l'hypothèse de travail retenue pour fins d'établissement de la valeur locative repose sur le coût, dans le secteur public, d'une école polyvalente de 1,500 étudiants,

b) la clientèle d'une institution privée d'enseignement secondaire atteint rarement le chiffre de 1,500 étudiants.

NOUS RECOMMANDONS qu'une étude technique soit entreprise afin de déterminer si l'hypothèse fondamentale utilisée dans le calcul de la valeur locative est équitable pour la majorité des institutions privées de niveau secondaire.

RECOMMANDATION NO 5

Si la conclusion de l'étude technique faisant l'objet de la recommandation no 4 était négative et compte tenu de la nécessité de s'assurer que, dans les institutions à clientèle réduite, l'on retrouve les services essentiels auxquels la population étudiante a droit,

NOUS RECOMMANDONS de regrouper les institutions privées selon leur taille et de déterminer, pour chaque groupe et par secteurs géographiques, une valeur locative qui tiendrait compte du minimum en bas duquel ne pourraient descendre les institutions qui le constituent.

RECOMMANDATION NO 6

NOUS RECOMMANDONS que les coefficients servant au calcul de la valeur locative d'une institution correspondent à ceux que l'on aura établis pour le groupe auquel telle institution appartiendra en fonction de sa taille et de sa localisation géographique.

RECOMMANDATION NO 7

Afin de cerner la réalité de plus près en vue de:

1) faire disparaître le décalage dans le temps, particulièrement onéreux pour les institutions privées en période d'inflation rapide dans le cas des immobilisations (terrains, bâtiments, mobilier intégré),

2) tenir compte des variations pouvant se produire dans le calcul de l'équivalence entre une institution privée et une institution publique au chapitre des exigences matérielles pour assurer l'enseignement dans le secteur de la formation générale,

NOUS RECOMMANDONS:

a) que les coefficients servant au calcul de la valeur locative soient l'objet d'une mise à jour annuelle;

b) que l'on fixe la part des parents au financement de l'institution privée dans une proportion telle que la somme provenant de la subvention de l'Etat et de la participation des parents ne dépasse pas le montant de la valeur locative de l'institution en cause.

RECOMMANDATION NO 8

Pour les dépenses fixes reliées aux structures administratives et pédagogiques de chaque institution d'enseignement et exprimées dans les règles budgétaires, NOUS RECOMMANDONS:

a) que l'on utilise les règles budgétaires de l'année courante, au lieu de celles de l'année précédente,

b) que l'on abandonne la notion de coût par élève, dans la détermination du montant à recevoir par les institutions privées,

c) que le coût des services visés par les règles exprimées en montant de base pour les institutions publiques soit établi pour des institutions-types de diverses catégories du secteur privé,

d) que l'on fixe la part des parents au financement de l'institution privée dans une proportion telle que la somme provenant de la subvention de l'Etat et de la participation des parents ne dépasse pas le montant prévu dans les règles budgétaires de l'année courante pour les dépenses de cette catégorie.

RECOMMANDATION NO 9

Considérant que les dépenses reliées aux coûts de la troisième catégorie ne représentent qu'une faible fraction du coût total admissible au calcul de la subvention,

Considérant qu'une partie de ces coûts est, jusqu'à un certain point, proportionnelle à la clientèle des institutions,

NOUS RECOMMANDONS:

a) que le calcul d'un coût moyen rétrospectif soit maintenu pour les dépenses de la troisième catégorie;

b) que l'on fixe la part des parents au financement de l'institution privée, dans une proportion telle que la somme des montants provenant de la subvention de l'Etat et de la participation des parents ne dépasse pas le montant établi d'après les budgets de l'année précédente du secteur public.

RECOMMANDATION NO 10

NOUS RECOMMANDONS:

que les institutions privées soient invitées à accélérer la mise en place des mesures qu'elles ont déjà prises en vue de rendre uniformes, le plus rapidement possible, les méthodes d'enregistrement et d'évaluation ainsi que les modes de présentation comptables de leurs opérations.

Extrait de: *LE FINANCEMENT DES INSTITUTIONS PRIVEES DANS LE CONTEXTE DE LA "LOI DE L'ENSEIGNEMENT PRIVE"*

Mémoire du Conseil général de l'Association des institutions d'enseignement secondaire (AIES) à l'intention de l'Honorable Jean-Guy Cardinal, Vice-président du Conseil exécutif et Ministre de l'Education, 27 février 1970.

Sources principales de la démarche vers l'adoption de la loi de l'enseignement privé, ces trois grandes constatations semblent s'être ensuite détaillées en une série de postulats qui, ayant fait l'objet d'un assez fort consensus, devaient servir de références aux divers articles relatifs au financement de cet enseignement.

Ces postulats seraient, selon nous, les suivants:

a) Le financement des institutions privées devrait être assumé conjointement par l'Etat et par les parents des étudiants qui les fréquentent.

NOTE: Plusieurs groupes, favorables de prime abord, à un financement total de l'enseignement privé par l'Etat (et l'Union Nationale, d'après son programme électoral de 1966, était de ceux-là), ont aujourd'hui abandonné cette idée. Ils ont sans doute estimé plus réaliste, dans le contexte actuel, de faire supporter par les premiers bénéficiaires de cette liberté de choix, une partie des coûts impliqués. Cet apport des parents constitue d'ailleurs, pour le budget de l'éducation, un investissement considérable additionnel dont l'Etat ne consentirait pas, de gaieté de coeur, à se priver.

b) Les frais de scolarité qui constituent l'apport des parents ne devraient pas être trop élevés, de façon que les institutions privées ne deviennent pas trop sélectives ou qu'elles ne soient pas conduites à fermer leurs portes faute de clientèle.

NOTE: Ceci impose à l'Etat un double devoir: celui d'augmenter sa part d'investissements pour diminuer, en proportion, celle des parents; celui d'empêcher les institutions de grossir inconsidérément les frais de scolarité que ce soit dans le but de capitaliser, ou dans celui de faire la surenchère des services. Deux éléments viendraient d'ailleurs contrer dans une large mesure les velléités des institutions à ce sujet. D'abord les institutions auxquelles nous nous référons ici sont généralement incorporées en vertu de la troisième partie de la loi des compagnies: elles sont de toute manière sans but lucratif. Ensuite, même si les parents se déclarent prêts à investir dans l'enseignement privé - au point même d'en sacrifier certains biens de consommation - cela ne va pas au-delà de certaines limites. L'institution qui, en ce domaine, dépasserait la mesure, se retrouverait vite dépourvue... d'étudiants.

c) Le financement procuré aux institutions privées par cette double source (Etat et parents) ne devrait pas dépasser celui qu'atteignent les institutions publiques selon les normes en vigueur.

NOTE: Il semblerait inéquitable, en effet, que les institutions privées puissent aller au delà des limites imposées aux institutions publiques, se trouvant ainsi dans une situation de concurrence déloyale. Ce qui ne signifie pas l'élimination de la disparité dans les coûts réels. On sait d'ailleurs qu'une telle disparité, si elle n'existe certes pas en principe, s'inscrit pourtant dans les faits au sein même de l'enseignement public. Les règles en vigueur pour fins des subventions d'équilibre budgétaire ne présentent pas, en effet, des per capita fixes à tous les postes. Les postes 33 (cours réguliers) et 92 (service de la dette) peuvent, par exemple, présenter des écarts importants d'une C.S.R. à l'autre, selon certains facteurs irréductibles (compétence et ancienneté du corps professoral, immobilisations plus coûteuses, service d'équipement, etc...). Dans les deux cas, les normes sont pourtant appliquées avec rigueur.

d) Un tel financement, toujours selon deux sources, ne devrait pas, par contre, être inférieur à celui qu'obtiennent les institutions publiques de par les normes en vigueur.

NOTE: Cet avancé se justifie par la logique même des choses. Si l'on veut, en effet, qu'une institution privée survive et même se développe, il ne faut pas, en la restreignant sur les normes et en contrôlant, par dessus le marcher, les frais de scolarité, la placer dans une situation où elle n'atteindrait, en réalité, que 75% ou 80% du financement d'une école publique identique en tous points. Une telle situation conduirait cette institution à la faillite...

En somme et pour résumer cette partie du présent document, les idées directrices qui ont présidé à l'adoption de la loi 56 permettaient d'entrevoir un régime équitable où les normes seraient les mêmes dans les institutions publiques et dans les institutions privées, la seule différence se situant dans l'obligation faite à ces dernières d'aller chercher, auprès des clientèles concernées, un certain pourcentage de leur financement.

Annexe B

DESCRIPTION DE L'HYPOTHESE DE TRAVAIL

RETENUE POUR FINS D'ETABLISSEMENT DE

LA VALEUR LOCATIVE

A la suite de travaux de recherche pour déterminer un mode de calcul de la valeur locative des institutions privées, on avait retenu deux hypothèses:

1. calcul établi en fonction des taux moyens et des règles concernant la location temporaire de locaux par les commissions scolaires;
2. calcul reposant sur le coût de construction, d'ameublement et d'équipement qu'auraient payé les commissions scolaires pour offrir à la population étudiante les mêmes services qu'offraient les institutions privées.

Le lecteur notera qu'en vertu de ce dernier mode de calcul, la valeur locative est moins élevée à cause des dépenses additionnelles qu'entraîne l'aménagement de locaux temporaires et du loyer que le Ministère doit offrir aux propriétaires des locaux loués pour que l'opération soit intéressante.

On a retenu le second mode de calcul en invoquant les motifs suivants: d'abord, on a voulu que le financement des institutions privées s'effectue dans une perspective de permanence et, ensuite, on s'est inquiété du fait que les points de repère nécessaires à la détermination des taux moyens et des règles de location temporaire de locaux disparaîtront graduellement, au fur et à mesure que les commissions scolaires auront réalisé leur plan d'équipement régional.

Mais, une fois retenue l'hypothèse de travail, il restait à préciser les normes qui présideraient à son application concrète. On opta donc pour la norme "1,500 étudiants", c'est-à-dire que l'on supposerait, dans les calculs, que les élèves des institutions privées, s'ils ne fréquentaient pas ces institutions, fréquenteraient

autrement, dans le secteur public, une école secondaire polyvalente moyenne: une institution de 1,500 étudiants.

On décida, ensuite, que la valeur locative serait calculée en tenant compte des coûts acceptés dans le cas des commissions scolaires quant:

- à la construction,
- aux conditions spéciales,
- aux honoraires professionnels,
- aux contingences de construction ,
- au terrain (sujet à des limites maximales),
- aux aménagements extérieurs,
- à l'équipement intégré à la construction et à une marge additionnelle permise lors de la construction,
- à l'ameublement.

Si nous nous reportons à des documents internes émis à l'époque, le calcul de la valeur locative se divisait en quatre étapes principales.

1. Etablissement des normes relatives à la mesure des espaces utiles des institutions privées, on tenant compte des services offerts par une école polyvalente publique de 1,500 étudiants et par les maxima permis à une telle institution.

Cependant, à cause du fait que les institutions privées oeuvrent, en bonne partie, dans le secteur de formation générale, on a dû poser quant au calcul de la valeur locative de ces institutions, des hypothèses additionnelles afin de permettre cette comparaison avec les institutions polyvalentes de 1,500 étudiants.

On a ainsi retenu que:

a) l'enseignement professionnel court reçoit 25% de la clientèle étudiante;

b) l'enseignement professionnel long s'adresse à 35% de cette clientèle;

c) le solde de 40% représente les étudiants qui se dirigent vers les études supérieures;

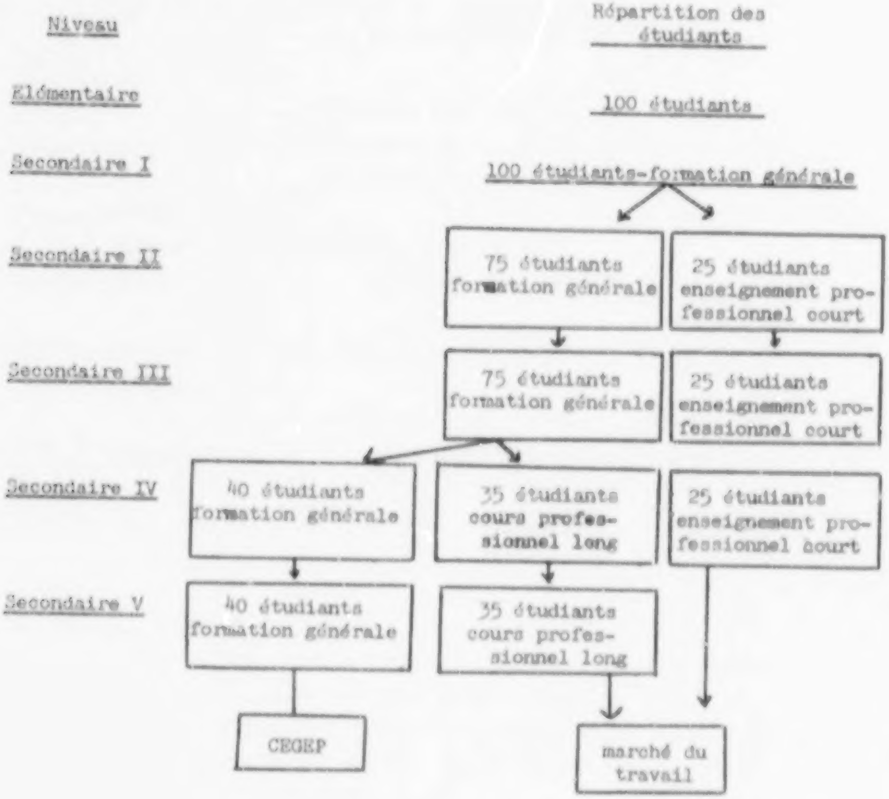
d) les étudiants inscrit au secteur de l'enseignement professionnel court font, au niveau secondaire, l'équivalent d'une année d'étude dans les matières de formation générale;

e) les étudiants inscrits au secteur de l'enseignement professionnel long font:

   i) en quatrième année du cours secondaire, 25 périodes de matières de formation générale et 15 périodes de matières professionnelles;

   ii) en cinquième année, 15 périodes de matières de formation générale et 25 périodes de matières professionnelles.

Ces hypothèses peuvent être illustrées par le graphique suivant:



En tenant compte des hypothèses énoncées précédemment, on en arrivait, à partir d'une population initiale de 100 étudiants, à déterminer le nombre d'étudiants suivant par niveau, en ce qui concerne l'enseignement général:

Secondaire I	total - 100 étudiants	
Secondaire II	total - 75 étudiants	
Secondaire III	total - 75 étudiants	
Secondaire IV		40 étudiants
	35 étudiants x 25/40 (1)	22 étudiants
	total	62 étudiants
Secondaire V		40 étudiants
	35 étudiants x 15/40 (2)	13 étudiants
	total	53 étudiants
Soit un total global de		365 étudiants

Si nous utilisons le graphique précédent, nous obtenons ce qui suit:

<u>niveau</u>	<u>formation générale</u>
Secondaire I	100 étudiants
Secondaire II	75 étudiants
Secondaire III	75 étudiants
Secondaire IV	40 étudiants + 35 x 25/40 (1) = 62
Secondaire V	40 étudiants + 35 x 15/40 (2) = 53

A partir de ce raisonnement, on a établi à 365, sur une base d'équivalence, le nombre d'étudiants fréquentant le secteur de formation générale et ce, sur une population totale de 500 étudiants, (par hypothèse, 100 étudiants à chaque niveau), soit 73%.

---

(1) Selon l'hypothèse (e), les étudiants inscrits à l'enseignement professionnel long font, en quatrième année, 25 périodes de matières générales et 15 périodes de matières professionnelles. C'est pour cette raison que le nombre d'étudiants de quatrième année est établi à 40 + 35 x 25/40.

(2) Selon la même hypothèse, ces étudiants font, en cinquième année, 15 périodes de matières de formation générale et 25 périodes de matières professionnelles, d'où la fraction 15/40 utilisée dans les calculs.

Aussi, dans une école polyvalente publique de 1,500 étudiants s'attendait-on de retrouver 1,500 x 73%, soit 1,095, disons 1,100 étudiants au secteur de formation générale.

Si nous voulons effectuer la répartition entre le premier et le second cycle:

- premier cycle:

secondaire I	100 étudiants
secondaire II	75 étudiants

soit un total de 175 sur 365 ou, si nous utilisons la norme 1,100, un total de 530 sur 1,100.

- deuxième cycle:

secondaire III	75 étudiants
secondaire IV	62 étudiants
secondaire V	53 étudiants

soit un total de 190 sur 365 ou, si nous utilisons la norme 1,100, un total de 570 sur 1,100.

A toutes fins pratiques, on a retenu pour le calcul de la valeur locative les normes suivantes:

premier cycle:	500 étudiants
deuxième cycle:	600 étudiants

A la suite de l'énoncé de cette hypothèse, on a préparé le devis pédagogique d'une école secondaire polyvalente de 1,500 étudiants en ayant soin de retrancher tout ce qui se rapporte spécifiquement au secteur professionnel. On voulait, ainsi, déterminer le nombre de places à offrir aux étudiants d'une telle institution.

C'est dire que pour une école secondaire privée ayant une population de 1,100 étudiants et offrant des matières générales, on aurait:

Locaux	Places-élèves
22 salles de cours (30 étudiants)	660
2 laboratoires de langues (30 étudiants)	60
5 laboratoires de sciences de la nature (30 étudiants)	150
2 laboratoires de sciences de l'homme (30 étudiants)	60
4 laboratoires d'arts (30 étudiants)	120
1 auditorium (300 places)	30
1 classe de pastorale (30 étudiants)	30
1 gymnase double (60 étudiants)	60
1 palestre (30 étudiants)	30
	1,200
Niveau d'utilisation, soit 85%	1,020
1 bibliothèque (150 places x facteur d'utilisation - 50%)	75
Total	± 1,100

Puis, on a préparé, en utilisant ces données comme base, un devis technique tenant compte du niveau et du nombre d'usagers dans une école secondaire polyvalente (publique) de 1,500 étudiants et des espaces nécessaires à certains services généraux: espaces de rangement pour les différents laboratoires, dépôt de scènes, espace de projection, salles d'habillage, douches, cases, salles d'aisance etc.

C'est ainsi que ce devis comporte les divisions principales suivantes:

- nombre d'unités de locaux acceptés (voir tableau précédent),
- nombre de places-élèves acceptées par local,
- superficie habituelle du local,
- nombre d'usagers du local dans une école de 1,500 étudiants,
- nombre de pieds attribués à chaque élève du premier cycle et du deuxième cycle.

Enfin, aux chiffres ainsi obtenus, on a ajouté 30% en espaces pour la circulation, les murs et les cloisons et 5% additionnel en espace pour l'équipement mécanique.

La conclusion à laquelle on est arrivé à la suite de ces calculs a été, que l'on accorderait un espace maximum de 93.72 pieds carrés par étudiant du premier cycle et de 99.28 pieds carrés par étudiant du deuxième cycle, dans le cas d'une institution privée qui offrirait une formation générale comparable à celle qu'offre une institution publique de 1,500 étudiants.

2. Etablissement des normes relatives à la mesure de l'ameublement et de l'équipement utiles des institutions privées, en tenant compte des services offerts par une école polyvalente publique de 1,500 étudiants et par les maxima permis à une telle institution.

Pour la détermination de ces normes, on a eu recours, encore une fois, à la préparation d'un devis technique qui comportait les éléments suivants:

- coût accepté de l'ameublement et de l'équipement inclus dans le service de dette par local ou par place-élève,
- durée de la vie utile de l'ameublement et de l'équipement par année-élève,
- intérêts calculés au taux annuel de 5½%.

En utilisant les facteurs d'actualisation suivants, on a calculé pour chacun des articles d'ameublement et d'équipement, le coût annuel par élève de l'amortissement et des intérêts:

Période	Facteur d'actualisation
40 ans	0.059071
20 ans	0.079317
15 ans	0.094432
10 ans	0.125751
5 ans	0.221968

Ainsi, pour la palestre, les principaux éléments d'ameublement et d'équipement auraient, par année-élève, un coût de:

description (a)	durée utile (b)	coût (c)	nombre d'unités (d)	nombre d'usagers (e)	coût année élève (c x d x facteur)/e
espalier	20 ans	$900	1	1,500	$0.047
matelas	5 ans	$ 50	20	1,500	$0.146
cordes et anneaux	10 ans	$250	2	1,500	$0.042
cordes à noeuds	10 ans	$250	2	1,500	$0.042
coût par année-élève					$0.277

Ce mode de calcul a permis de déterminer que l'institution privée qui serait considérée équivalente à une école polyvalente de 1,500 étudiants pourrait recevoir, au chapitre de l'ameublement et de l'équipement, une subvention maximum, par étudiant, de:

$22.477 pour les étudiants du premier cycle,
$25.707 pour les étudiants du deuxième cycle.

3. Etablissement des normes relatives à la mesure du coût de la construction et des frais s'y rapportant, ainsi que du coût du terrain et des aménagements extérieurs.

Quant au coût de la construction et du terrain, on a utilisé des normes provenant d'une analyse effectuée par le D.G.E. relativement à 50 écoles secondaires polyvalentes:

Coût de construction	$15.67 le pi.²
Conditions spéciales moyennes	0.49
Honoraires professionnels	1.35
Contingences	0.50
	$18.01
Achat du terrain (maximum 700 pi.² - élève)	0.50
Aménagements extérieurs	0.78
	$ 1.28
Total	$19.29 le pi.²

NOTE:

Si l'on exprime ces éléments en pourcentage on obtiendra les chiffres suivants:

Coût de construction	100%
Conditions spéciales moyennes	3.14%
Honoraires professionnels (arrêté en Conseil 1273)	8.66%
Contingences	3.2%
	115%
Achat du terrain (si le coût réel est moindre, \$0.085 le pi.^{2} de tout le terrain jusqu'à concurrence de 700 pi.^{2} par élève)	3.2%
Aménagements extérieurs (si le coût réel est moindre, \$0.13 le pi.^{2} de tout le terrain, jusqu'à concurrence de 700 pi.^{2} par élève)	5.06%
	8.26%
	123.26%

En ce qui concerne l'amortissement des bâtiments et les intérêts sur la dette à long terme, ils ont été calculés en fonction des mêmes critères que l'on a utilisés dans le cas de l'ameublement et de l'équipement:

- amortissement et intérêts relatifs aux bâtiments, en supposant une vie utile de 40 ans et un taux d'intérêt annuel de 5½%:

  Coût le pi.^{2} x facteur d'actualisation:

  $18.01 x 0.059071 = $1.064

- intérêts sur la portion de la dette à long terme relative au terrain:

  $1.28 x ((0.059071 (facteur global) - 0.025 (taux d'amortissement linéaire)) = $0.044

Si l'on applique à ces résultats, les données relatives à l'espace maximum par étudiant obtenues au paragraphe (1), on obtient, en multipliant le coût annuel par élève par l'espace maximum accepté par étudiants:

a) premier cycle:

construction et frais s'y rapportant:		
$1.064 x 93.72 pi.^{2} =	$ 99.72	
terrain et aménagements:		
$0.044 x 93.72 pi.^{2} =	4.12	
	$103.84	par élève

b) deuxième cycle:

construction et frais s'y rapportant:		
$1.064 x 99.28 pi.^{2} =	$105.63	
terrain et aménagements:		
$0.044 x 99.28 pi.^{2} =	$ 4.37	par élève
	$110.00	

Nous sommes maintenant en mesure de déterminer ce qu'aurait pu être la subvention à verser aux institutions privées quant à la valeur locative (service de la dette) pour l'année 1971-1972:

a) premier cycle:

ameublement et équipement	$ 22.48
terrain, bâtiments, frais incidents	$103.84
	$126.32
multiplié par 80% = subvention (1)	$101.06

b) deuxième cycle:

ameublement et équipement	$ 25.71
terrain, bâtiments, frais incidents	$110.00
	$135.71
multiplié par 80% = subvention (1)	$108.57

Dans les faits, cependant, on a modifié quelques uns de ces éléments dans le but, semble-t-il de cerner la réalité de plus près.

Ainsi, comme au cours d'une étude entreprise à cet effet, on a constaté que le coût moyen actuel pour les écoles publiques était de $0.1432 le pied carré, c'est ce chiffre que l'on a retenu et non le chiffre de $1.28 que nous avons mentionné précédemment.

---

(1) Pour une institution privée de niveau secondaire offrant une formation générale équivalente à celle qu'offre une école polyvalente publique de 1,500 étudiants.

De plus, comme l'on constatait en novembre 1971 que le coût moyen des émissions d'obligations était de 8.5%, c'est ce taux que l'on a adopté. Cela explique le facteur d'actualisation de 0.10567 que l'on a utilisé durant quelques années (période de remboursement de 20 ans et un taux d'intérêt annuel de 8%). On a pu, ainsi, effacer une erreur de principe qui consistait à croire que le facteur d'actualisation incluait à la fois l'élément remboursement de la dette à long terme et l'élément amortissement des immobilisations (voir le calcul du coût annuel le pied carré, de la construction, du terrain et des aménagements).

Par la suite, particulièrement en ce qui concerne l'année 1973/1974, comme nous l'avons mentionné au début de ce chapitre, on a tenu compte:

«1. des normes en vigueur en 1971 pour la construction des écoles publiques de même catégorie aux plans
   - de la nature et de la superficie des locaux,
   - de l'occupation des locaux,
   - de la superficie des terrains et de l'aménagement extérieur,
   - de la valeur de l'ameublement intégré, du mobilier, de l'appareillage et de l'outillage intégrés aux coûts de construction pour fins d'immobilisation;

2. des coûts moyens des 50 dernières écoles secondaires construites en ce qui concerne (à compter de 1971)
   - les coûts de construction (y compris les conditions spéciales de construction, les honoraires professionnels et les contingences),
   - les coûts des terrains et de leur aménagement,
   - les coûts de l'ameublement intégré, du mobilier, de l'appareillage et de l'outillage intégrés aux coûts de construction pour fins d'immobilisation;

3. du coût moyen des émissions des obligations pour les 12 derniers mois (à compter de 1971);

4. des subventions reçues des gouvernements fédéral et provincial pour fins de construction.» (1)

Nous n'avons pas repris le calcul de la valeur locative, en tenant compte de ces derniers facteurs car, d'une part, les coûts moyens des 50 dernières écoles secondaires construites à compter de 1971 et, d'autre part, le chiffre que nous obtiendrions n'est valable que pour une institution secondaire privée équivalente à une école polyvalente de 1,500 étudiants.

D'ailleurs, on s'en souvient, la valeur locative n'est pas un coût moyen, elle est déterminée en fonction des services effectivement offerts par une institution privée.

---

(1) Note de service, Antonin Moreau, Service général de l'enseignement privé, Ministère de l'Education, Québec, 16 janvier 1974.

Réalisé par le Service général des communications
du ministère de l'Éducation 7677-061

code 50-2009